n.º 300 - TOMO 528 9 DE SETIEMBRE DE 2014



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES

QUINTO PERÍODO DE LA XLVII LEGISLATURA

34.ª SESIÓN ORDINARIA

PRESIDEN

EL SEÑOR DANILO ASTORI
Presidente

Y

EL SEÑOR OPE PASQUET
Tercer Vicepresidente

ACTÚAN EN SECRETARÍA LOS TITULARES HUGO RODRÍGUEZ FILIPPINI Y GUSTAVO SÁNCHEZ PIÑEIRO, Y EL PROSECRETARIO MIGUEL SEJAS

SUMARIO

1) TEXTO DE LA CITACIÓN

«Montevideo, 5 de setiembre de 2014

La CÁMARA DE SENADORES se reunirá en sesión ordinaria el próximo martes 9 de setiembre, a la hora 9:30, a fin de informarse de los asuntos entrados y considerar el siguiente

ORDEN DEL DÍA

1.º) Homenaje con motivo de los 135 años del Centro Gallego y de la Comunidad Gallega en el Uruguay, años 1879–2014.
Carp. n.º 1594/2014

Discusión general y particular de los siguientes proyectos de ley:

2.º) por el que se aprueba la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Ejercicio 2013.
Carp. n.º 1550/2014 – Rep. n.º 1160/2014 y Anexos I , II y III

3.º) por el que se aprueba el Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República de Serbia sobre Cooperación en Materia Veterinaria, suscrito en Nueva York, Estados Unidos de América, el 20 de setiembre de 2011.
Carp. n.º 1266/2013 – Rep. n.º 1156/2014

4.º) por el que se aprueba el Convenio de Cooperación Educativa, Cultural y Deportiva entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de la República de El Salvador, suscrito en la ciudad de Antiguo Cuscatlán, República de El Salvador, el 18 de marzo de 2013.
Carp. n.º 1441/2014 – Rep. n.º 1157/2014

5.º) por el que se aprueba el Acuerdo Marco de Asociación entre el Mercosur y la República de Surinam, suscrito en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, el 11 de julio de 2013.
Carp. n.º 1506/2014 – Rep. n.º 1158/2014

6.º) Informe de la Comisión de Asuntos Internacionales relacionado con la solicitud de venia remitida por el Poder Ejecutivo, a fin de designar en calidad de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República ante la República de Cuba, al señor Gerónimo Cardozo.
Carp. n.º 1578/2014 – Rep. n.º 1159/2014

7.º) Informe de la Comisión de Asuntos Administrativos relacionado con la solicitud de venia remitida por el Poder Ejecutivo, a fin de designar en calidad de Vicepresidente de la Corporación de Protección del Ahorro Bancario, al licenciado en economía Hugo Gabriel Libonatti Alonso.
Carp. n.º 1584/2014 – Rep. n.º 1155/2014

8.º) Informe de la Comisión de Asuntos Administrativos relacionado con la solicitud de venia remitida por la Suprema Corte de Justicia, a fin de designar en el cargo de Ministro de Tribunal de Apelaciones, a la doctora Lina Silvia Fernández Lembo.
Carp. n.º 1567/2014 – Rep. n.º 1154/2014

Gustavo Sánchez Piñeiro
Secretario

Hugo Rodríguez Filippini
Secretario».

2) ASISTENCIA

ASISTEN: los señores Senadores **Agazzi**, **Amorín**, **Antognazza**, **Baráibar**, **Chiruchi**, **Conde**, **Da Rosa**, **Gallicchio**, **Gallinal**, **Gallo Imperiale**, **Gandini**, **Heber**, **Lacalle Herrera**, **Lescano**, **Martínez**, **Moreira (Carlos)**, **Moreira (Constanza)**, **Penadés**, **Pintos**, **Rondeau**, **Rosadilla**, **Rubio**, **Saravia**, **Solari**, **Tajam**, **Topolansky** y **Viera**; y a partir de la hora 12, los señores Senadores **Brenta**, **Echeverría** y **Umansky**.

FALTAN: con aviso, el señor Senador **Abreu**; sin aviso, el señor Senador **Rodríguez** y, con licencia, los señores Senadores **Bordaberry**, **Couriel**, **Larrañaga**, **Lorier**, **Michelini** y **Nin Novoa**; y a partir de la hora 12, los señores Senadores **Baráibar**, **Rubio** y **Solari**.

3) ASUNTOS ENTRADOS

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(*Es la hora 9 y 39 minutos*).

–Dese cuenta de los asuntos entrados.

(*Se da de los siguientes*).

SEÑOR SECRETARIO (Gustavo Sánchez Piñeiro).- «El Poder Ejecutivo remite los siguientes mensajes:

• por el que solicita la venia correspondiente a efectos de designar en calidad de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 12 del artículo 168 de la Constitución de la República, ante el Estado de Palestina, al doctor Enrique Ribeiro Crestino;

• por el que solicita la venia correspondiente a efectos de designar en calidad de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 12 del artículo 168 de la Constitución de la República, ante la Confederación Suiza, al doctor Jorge Alberto Meyer Long.

–A LA COMISIÓN DE ASUNTOS INTERNACIONALES.

• por el que solicita la venia correspondiente a fin de destituir de su cargo a una funcionaria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

–A LA COMISIÓN DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS.

Asimismo, remite mensajes comunicando la promulgación de los siguientes proyectos de ley:

• por el que se facilita la residencia permanente en la República a cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos y a los nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados;

• por el que se dictan normas relativas al derecho comercial marítimo;

• por el que se establecen disposiciones relacionadas con los premios que se otorgan a la labor literaria e intelectual en nuestro país;

• por el que se establecen normas relativas a la actividad turística;

• por el que se aprueba el Convenio entre la República Oriental del Uruguay y Rumania para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal en Materia de Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio, firmado en la ciudad de Bucarest, Rumania, el 14 de setiembre de 2012;

• por el que se autoriza la salida del territorio nacional de efectivos del Ejército nacional a efectos de participar en el desfile cívico-militar que se realizará con motivo del aniversario de la Declaratoria de la Independencia de la República Federativa del Brasil, a llevarse a cabo el día 7 de setiembre del corriente año en las ciudades de Santana do Livramento, Quaraí y Chuí;

• por el que se autoriza la salida del territorio nacional de un contingente de la Fuerza Aérea Uruguaya a efectos de participar del Ejercicio Combinado "Salitre 2014", que se llevará a cabo en la ciudad de Antofagasta, República de Chile, entre el 4 y el 19 de octubre de 2014.

–AGRÉGUENSE A SUS ANTECEDENTES Y ARCHÍVENSE.

La Cámara de Representantes remite aprobados los siguientes proyectos de ley:

• por el que se declara de interés nacional para el desarrollo turístico del departamento de Montevideo la creación y gestión del circuito turístico "Por las rutas de la historia, la cultura, el deporte y el vino", comprendiendo, en particular, la zona del noroeste del Municipio G.

–A LA COMISIÓN DE INDUSTRIA, ENERGÍA, COMERCIO, TURISMO Y SERVICIOS.

• por el que se designa con el nombre de "República Libanesa" la Escuela n.º 150 del departamento de Rivera, dependiente del Consejo de Educación Inicial y Primaria, Administración Nacional de Educación Pública;

• por el que se designa con el nombre de "Romario de la Rosa Méndez" la Escuela n.º 104 de Tres Puentes, departamento de Rivera, dependiente del Consejo de Educación Inicial y Primaria, Administración Nacional de Educación Pública;

• por el que se designa con el nombre de "Cabo Santa María" el Liceo de la ciudad de La Paloma, departamento de Rocha, dependiente del Consejo de Educación Secundaria, Administración Nacional de Educación Pública.

–A LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA.

• por el que se sustituye el artículo 202 de la Ley n.º 19149, de 24 de octubre de 2013, relativo a la redistribución de los funcionarios de la Administración de Ferrocarriles del Estado.

–A LA COMISIÓN DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS.

• por el que se determina la actividad del trabajador nocturno.

–A LA COMISIÓN DE ASUNTOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL.

• por el que se establece la designación anual de la Capital Nacional del Cooperativismo.

–A LA COMISIÓN DE POBLACIÓN, DESARROLLO E INCLUSIÓN.

Asimismo, comunica:

• que ha aprobado el proyecto de ley por el que se aprueba el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, suscrito en la ciudad de Kumamoto, Japón, el 10 de octubre de 2013;

• y que ha aceptado las modificaciones introducidas por este Cuerpo a los siguientes proyectos de ley:

• por el que se designa con el nombre de "Melchora Cuenca" la Escuela n.º 226 de Montevideo, dependiente del Consejo de Educación Inicial y Primaria, Administración Nacional de Educación Pública;

• por el que se declara el día 10 de setiembre de cada año como "Día del Reglamento de Tierras de 1815", en conmemoración del Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña y Seguridad de sus Hacendados, firmado por José Artigas el mismo día del año 1815.

–AGRÉGUENSE A SUS ANTECEDENTES Y ARCHÍVENSE.

Además, remite:

• copia de una exposición escrita formulada por el señor Representante Carmelo Vidalín, referida a la posibilidad de que se implemente la grabación de las intervenciones quirúrgicas.

–OPORTUNAMENTE FUE REMITIDA A LA COMISIÓN DE SALUD PÚBLICA.

• copia de una exposición escrita formulada por el señor Representante Ricardo Berois, relacionada con la situación en la República de Irak.

–OPORTUNAMENTE FUE REMITIDA A LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN.

La Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda eleva informado un proyecto de ley por el que se aprueba la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Ejercicio 2013.

La Comisión de Asuntos Administrativos eleva informadas:

• una solicitud de venia remitida por la Suprema Corte de Justicia a efectos de designar en el cargo de Ministro de Tribunal de Apelaciones a la doctora Lina Silvia Fernández Lembo;

• una solicitud de venia remitida por el Poder Ejecutivo a efectos de designar en calidad de Vicepresidente de la Corporación de Protección del Ahorro Bancario al señor licenciado en economía Hugo Gabriel Libonatti Alonso.

La Comisión de Asuntos Internacionales eleva informados los siguientes proyectos de ley:

• por el que se aprueba el Acuerdo Marco de Asociación entre el Mercosur y la República de Surinam, suscrito en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, el 11 de julio de 2013;

• por el que se aprueba el Convenio de Cooperación Educativa, Cultural y Deportiva entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de la República de El Salvador, suscrito en la ciudad de Antiguo Cuscatlán, República de El Salvador, el 18 de marzo de 2013;

• por el que se aprueba el Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República de Serbia sobre Cooperación en Materia Veterinaria, suscrito en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, el 20 de setiembre de 2011.

Asimismo, eleva informada una solicitud de venia remitida por el Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 12 del artículo 168 de la Constitución de la República, a efectos de designar en calidad de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República ante la República de Cuba al señor Gerónimo Cardozo.

–HAN SIDO REPARTIDOS Y ESTÁN INCLUIDOS EN EL ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN DE HOY.

La Comisión de Salud Pública eleva informado un proyecto de ley por el que se sustituye el literal E) del artículo 28 de la Ley n.º 18211, de 5 diciembre de 2007, relativo a la suspensión del pago de cuotas de salud en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores.

La Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca eleva informado un proyecto de ley por el que se designa con el nombre de "Francisco Encarnación Benítez" la Casa Central del Instituto Nacional de Colonización.

–REPÁRTANSE E INCLÚYANSE EN EL ORDEN DEL DÍA DE UNA PRÓXIMA SESIÓN.

La Junta Departamental de Maldonado remite copia de la versión taquigráfica de las palabras pronunciadas por la señora Edila Graciela Ferrari, relacionadas con el proyecto de reforma constitucional sobre la baja de la edad de imputabilidad penal.

–TÉNGASE PRESENTE.

El Tribunal de Cuentas remite copia de oficios transcribiendo varias resoluciones relacionadas con los siguientes organismos: Administración Nacional de Telecomunicaciones, Instituto de Promoción de la Inversión y de las Exportaciones de Bienes y Servicios - Uruguay XXI y Junta Departamental de Durazno.

–TÉNGANSE PRESENTES. LOS OFICIOS SE ENCUENTRAN PUBLICADOS EN LA PÁGINA WEB DEL PARLAMENTO. LA INFORMACIÓN COMPLETA SE ENCUENTRA A DISPOSICIÓN DE LOS SEÑORES SENADORES EN LA SECRETARÍA DEL SENADO.

El señor rector del colegio Seminario remite nota de agradecimiento por el homenaje realizado por el Cuerpo a la Compañía de Jesús.
–*TÉNGASE PRESENTE*».

4) PEDIDOS DE INFORMES

SEÑOR PRESIDENTE.- Dese cuenta de un pedido de informes.

(*Se da del siguiente*).

SEÑOR SECRETARIO (Gustavo Sánchez Piñeiro).- «El señor Senador Jorge Saravia, de conformidad con lo establecido en el artículo 118 de la Constitución de la República, solicita se curse un pedido de informes al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, referido al Instituto Nacional de Vitivinicultura.
–*OPORTUNAMENTE FUE TRAMITADO*».

(*Texto del pedido de informes*).

«Montevideo, 4 de setiembre de 2014

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Danilo Astori
Presente

De mi mayor consideración:

Amparado por el artículo 118 de la Constitución de la República solicito a usted se curse el siguiente pedido de informes al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca con destino al Instituto Nacional de Vitivinicultura.

1- Informe de venta anual de vinos nacionales e importados (últimos 5 períodos incluyendo 2014).

2- Lista de funcionarios por nombre y apellido y monto de su sueldo, incluyendo sueldo del Presidente y los Directores.

3- Balance de los últimos 5 ejercicios, inclusive 2014, con la posición o aprobación de cada directivo en caso de diferencias.

4- Informe y situación de la deuda actual de los operativos, MGAP, CVU e Inavi.

5- Informe del negocio "jugo de uva en las escuelas" (MGAP, ANEP, CVU e Inavi); ingresos, egresos y rembolsos, detallar costos operativos como fletes, servicios, insumos y distribución.

6- Informe de gastos de viajes al exterior en los últimos 3 años del Presidente y Directores del INAVI, cantidad de viajes, objetivos y resultados de ellos.

7- Informe y gastos de representación en Uruguay, gastos de hoteles y restaurantes, motivo y copia de las facturas de los últimos 2 años.

8- Informe de bajas de bodegas en los últimos 5 años, inclusive 2014 (detallar número de inscripción o razón social).

9- Informe de nuevas inscripciones de bodegas en los últimos 5 años (ídem 8).

10- Informe de bajas de los viñedos en los últimos 3 años, 2014 inclusive (ídem 8).

11- Los montos de las inversiones en campaña publicitaria de los últimos 5 períodos (análisis comparativo).

12- Si existiese un proyecto estratégico para el sector vitivinícola, presentarlo.

Jorge Saravia. Senador».

SEÑOR PRESIDENTE.- Dese cuenta de otro pedido de informes.

(*Se da del siguiente*).

SEÑOR SECRETARIO (Gustavo Sánchez Piñeiro).- «El señor Senador Eber Da Rosa, de conformidad con lo establecido en el artículo 118 de la Constitución de la República, solicita se curse un pedido de informes al Ministerio de Industria, Energía y Minería, con copia a la Presidencia de la República, a UTE, a la Comisión de Industria, Energía y Minería de la Cámara de Representantes y a todas las Juntas Departamentales del país, relacionado con los proyectos energéticos y la situación del mercado eléctrico y de combustibles.
–*OPORTUNAMENTE FUE TRAMITADO*».

(*Texto del pedido de informes*).

«Montevideo, 4 de setiembre de 2014

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Contador Danilo Astori
Presente

De mi mayor consideración:

De conformidad con lo que dispone el artículo 118 de la Constitución de la República, solicito a usted tenga a bien cursar al Sr. Ministro de Industria, Energía y Minería, Ing. Roberto Kreimerman, con copia

a la Presidencia de la República, a UTE, a la Comisión de Industria, Energía y Minería de la Cámara de Representantes y a todas las Juntas Departamentales del país, un pedido de informes, precedido del siguiente informe de situación:

1. Introducción

Recientemente se informó públicamente que se han registrado inversiones por alrededor de 7.000 millones de dólares en materia energética, de los cuales, entre otros, 2.200 millones corresponden a parques eólicos, 400 millones a plantas que generan electricidad a partir de biomasa, 250 millones a plantas fotovoltaicas, 320 millones a interconexión eléctrica con Brasil, y 200 millones destinados a plantas de biocombustible.

Estas afirmaciones no discriminan entre lo devengado y lo ejecutado, lo cual puede confundir en razón de que los proyectos energéticos suelen tener un extenso plazo de ejecución y hasta ser cancelados antes de ser completados.

Esta solicitud de informes pretende una puesta al día del estado de los proyectos oficialmente en curso y de aquellos que han sido anunciados.

Asimismo, se requiere información sobre la situación presente y futura del mercado eléctrico y de combustibles.

2. Puntos a informar

2.1. Demanda

– Previsión de evolución de la demanda eléctrica en el decenio 2015-2025; demanda agregada por la posible instalación de proyectos mineros –en especial, el Proyecto Aratirí– o industriales de gran porte.

– Previsión de la evolución de la demanda de combustibles líquidos en el mismo período.

– Previsión de la demanda de combustibles gaseosos en dicho período, especialmente de gas natural; previsiones para la utilización de gas natural comprimido (GNC) en el transporte.

2.2. Oferta energética

2.2.1. Regasificadora de Puntas de Sayago

– Estado de situación de los trabajos del proyecto de construcción de la escollera y muelle de la regasificadora de Puntas de Sayago.

– Adjudicación del gasoducto de conexión entre el Buque Regasificador y el Gasoducto Cruz del Sur. Plazo para la ejecución de los trabajos relativos a este subproyecto.

– Estado de situación de la construcción del Buque Regasificador.

– Fecha estimada para la operación comercial del emprendimiento.

– Monto total erogado hasta la fecha en la totalidad de dicho proyecto.

2.2.2. Central de ciclo combinado Punta del Tigre B

– Estado de la autorización ambiental para su construcción.

– Fecha estimada para la operación comercial del emprendimiento.

– Previsiones para la utilización de gasoil como combustible en caso de que no esté disponible el gas natural.

– Monto total de la inversión y de la erogación hasta la fecha.

2.2.3. Parques eólicos

– Número total de contratos de abastecimiento de energía eléctrica en base a fuentes eólicas firmados por UTE a la fecha.

– Estado de situación de los parques eólicos que instalará UTE en asociación con terceros.

– Información detallada sobre la fecha de entrada en servicio comercial de cada uno de ellos, especificando el monto a pagar por la energía suministrada en cada caso.

2.2.4. Central de acumulación por bombeo

– Costo y fecha prevista de puesta en marcha de dicha Central.

– Sitios posibles para su instalación.

2.2.5. Biomasa

– Número total de contratos de abastecimiento de energía eléctrica en base a fuentes de combustión de biomasa convenidos por UTE a la fecha.

– Estado de situación del Convenio UTE - UPM.

2.2.6. Energía solar

– Número de usuarios del Plan Solar de energía solar térmica.

– Contratos de provisión de energía eléctrica en base a fuentes de generación fotovoltaica.

2.2.7. Estado de situación del proyecto de generación de energía eléctrica basado en la combustión de residuos domiciliarios, industriales y comerciales.

2.2.8. Eficiencia energética

– Meta anual de energía evitada para el año 2014 según lo prescripto por el artículo 20 de la Ley n.º 18597.

2.2.9. Inversiones en el subsector combustibles

– Programa de Inversiones en el área de combustibles –sólidos, líquidos y gaseosos–, detallando los volúmenes a producir o procesar en cada proyecto, fecha de llamados a licitación, de comienzo de operación comercial, monto y forma de financiación de cada proyecto. En caso de preverse inversiones privadas, señalar la modalidad y plazo de contratación o asociación por parte de Ancap.

– Estado de situación del proyecto de explotación de campos petrolíferos en la cuenca del Orinoco por parte de Ancap.

2.2.10. Balances energéticos

– Previsión de oferta bruta de energías primarias para el año 2015, en escenarios de hidraulicidad media, máxima y año extraseco.

– Previsión de generación eléctrica por fuentes para el año 2015, en escenarios de hidraulicidad media, máxima y año extraseco.

2.2.11. Energía nuclear de potencia

– Estado de situación de la Fase I de los estudios sobre la inclusión de la generación electronuclear en la matriz energética nacional.

– Actualización sobre la prospección uranífera en territorio nacional.

Eber Da Rosa. Senador».

5) INASISTENCIAS ANTERIORES

SEÑOR PRESIDENTE.- Dando cumplimiento a lo que establece el artículo 53 del Reglamento de la Cámara de Senadores, dese cuenta de las inasistencias a las anteriores convocatorias:

(*Se da de las siguientes*).

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- A la sesión ordinaria del día 3 de setiembre faltaron con aviso los señores Gallinal y Rodríguez.

A la sesión de la Comisión de Ciencia y Tecnología del 1.º de setiembre faltaron con aviso los señores Senadores Abreu y Amorín.

A la sesión de la Comisión de Salud Pública del 2 de setiembre faltó con aviso el señor Senador Lacalle Herrera.

A la sesión de la Comisión de Asuntos Administrativos del 3 de setiembre faltaron con aviso el señor Senador Rodríguez y la señora Senadora Topolansky.

A la sesión de la Comisión de Educación y Cultura del 3 de setiembre faltó con aviso la señora Senadora Topolansky.

A la sesión de la Comisión de Asuntos Internacionales del 4 de setiembre faltaron con aviso los señores Senadores Gandini, Lacalle Herrera, Pasquet y Penadés.

6) SOLICITUDES DE LICENCIA E INTEGRACIÓN DEL CUERPO

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase una solicitud de licencia.

(Se lee).

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- «Montevideo, 8 de setiembre de 2014

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Contador Danilo Astori
Presente

De mi mayor consideración:

Por medio de la presente, y al amparo de la Ley n.º 17827, de 14 de setiembre de 2004, solicito al Cuerpo me conceda licencia, por motivos personales, los días 9, 10 y 11 de setiembre de 2014.

Sin otro particular, saludo a usted muy atentamente.

Pedro Bordaberry. Senador».

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota).

–11 en 12. **Afirmativa**.

Queda convocado el señor Germán Cardoso, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

Léase otra solicitud de licencia.

(*Se lee*).

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- «Montevideo, 8 de setiembre de 2014

Sr. Presidente de la
Cámara de Senadores
Cr. Danilo Astori
Presente

De mi mayor consideración:

Por la presente y de acuerdo con la Ley n.º 17827, de fecha 14 de setiembre de 2004, solicito a usted se me conceda licencia, por motivos personales, los días 9, 10, 11 y 15 del corriente mes.

Sin otro particular, saludo a usted atentamente.

Rafael Michelini. Senador».

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota).

–12 en 12. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

Se comunica que el señor Felipe Michelini ha presentado nota de desistimiento, informando que por esta vez no acepta la convocatoria a integrar el Cuerpo, por lo que queda convocado el señor Antonio Gallicchio, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

Léase otra solicitud de licencia.

(*Se lee*).

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- «Montevideo, 9 de setiembre de 2014

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Don Danilo Astori
Presente

De mi mayor consideración:

A través de la presente, solicito al Cuerpo me conceda licencia al amparo del artículo 1.º de la Ley n.º 17827, de 14 de setiembre de 2004, desde el 9 al 11 de setiembre de 2014 inclusive, por razones particulares.

Sin otro particular, saludo al señor Presidente muy atentamente.

Alberto Couriel. Senador».

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota).

–11 en 12. **Afirmativa**.

Habiéndose recibido los desistimientos correspondientes, quedan convocados, por el día 9 de setiembre, el señor Aníbal Rondeau, y por los días 10 y 11 de setiembre, el señor Ruben Martínez Huelmo, a quienes ya se ha tomado la promesa de estilo.

Léase otra solicitud de licencia.

(*Se lee*).

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- «Montevideo, 8 de setiembre de 2014

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Contador Danilo Astori
Presente

De mi mayor consideración:

A través de la presente, solicito al Cuerpo me conceda licencia, por razones personales, por los días 9 y 10 del corriente mes, al amparo del artículo 1.º de la ley 17827, de 14 de setiembre de 2004.

Sin otro particular, saludo al señor Presidente muy atentamente

Rodolfo Nin Novoa. Senador».

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota).

–11 en 13. **Afirmativa**.

Queda convocado el señor Héctor Lescano, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

Léase otra solicitud de licencia.

(*Se lee*).

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- «Montevideo, 9 de setiembre de 2014

Sr. Presidente de la
Cámara de Senadores
Cr. Danilo Astori

De mi mayor consideración:

Por intermedio de la presente solicito al Cuerpo se me otorgue licencia, por motivos personales, el día de la fecha a partir de las 12 horas, y se convoque a mi suplente correspondiente.

Sin otro particular, lo saludo muy atentamente.

Carlos Baráibar. Senador».

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota).

–12 en 13. **Afirmativa**.

Queda convocado el señor Alejandro Echeverría, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

7) TRABAJO PRESENTADO POR LA FACULTAD DE CIENCIAS EN LA REUNIÓN BIANUAL DEL COMITÉ CIENTÍFICO PARA LA INVESTIGACIÓN EN LA ANTÁRTIDA

SEÑOR PRESIDENTE.- El Senado ingresa a la Media Hora Previa.

Tiene la palabra el señor Senador Lacalle Herrera.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Gracias, señor Presidente.

El Cuerpo seguramente recordará que en muchas oportunidades nos hemos ocupado de los temas relativos a la Antártida: la investigación, la presencia de nuestro país en esas zonas tan importantes para la humanidad. Recuerdo haberme ocupado de este tema por primera vez en mayo de 1972. Quiere decir que hemos tenido una continuidad muy grande en lo que hace a alentar todas las manifestaciones de presencia antártica de nuestro país; de presencia activa en todo sentido –de las Fuerzas Armadas, de los científicos, de los gobernantes–, para que se cobrara conciencia de la importancia que ello tiene, no solo para el Uruguay, sino para la humanidad toda.

En la ciudad de Auckland, en Nueva Zelanda, entre el 23 de agosto y el 3 de setiembre pasado, se realizó la reunión bianual del Comité Científico para la Investigación en la Antártida, conocido por sus siglas en inglés: SCAR. Conjuntamente con la reunión, se llevó a cabo una conferencia científica a la que asistieron mil científicos de 39 países.

Quiero decir, con mucho orgullo, que la Facultad de Ciencias de nuestro país presentó un trabajo, en una de las sesiones de esta reunión, sobre «Educación, Alcance y Entrenamiento Antártico», que fue destacada con un premio por todos los asistentes. Se trata de una experiencia de la Primera Escuela de Investigación Antártica de la Facultad mencionada, a la que asistió, en nombre de nuestro país, el Decano de la Facultad, doctor Juan Cristina. El trabajo en cuestión tiene que ver –y es importante ver cómo nuestro país se ha destacado en este estudio, como lo ha hecho en tantos otros– con la sustentabilidad de la Antártida ante el avance de las emisiones de dióxido de carbono, el consiguiente cambio en la temperatura y el consiguiente deshielo de la capa que cubre este continente. Recordemos que entre el Ártico y el Antártico existe una sustancial diferencia; mientras que debajo del hielo del Ártico no hay nada, en la Antártida hay un continente gigantesco sobre el cual existe una enorme reserva de agua dulce convertida en hielo, equivalente a nueve millones de kilómetros cúbicos, siendo la reserva más grande de la humanidad y que en el futuro, seguramente, despertará grandes ambiciones.

El trabajo realizado por nuestros compañeros y compatriotas se ha destacado debido a la investigación realizada hacia el pasado, porque para replicar la circunstancia que se está viviendo ahora hay que ir tres millones de años hacia atrás. Esas cifras son las que a veces obligan al hombre a ser un poco más modesto y no creerse dueño de la naturaleza, dado que su vida es un suspiro frente a las enormes dimensiones temporales que se manejan en este tipo de ciencia. Es un trabajo que nos llena de orgullo. Fíjense los señores Senadores lo interesante que fue el hecho de que al final de la presentación muchos de los asistentes de otros países preguntaron si el tema se podía estudiar en la Facultad de Ciencias del Uruguay. Esas son las cosas del país excelente; son las cosas del país

que no le tiene miedo a lo nuevo y que se lanza hacia la ciencia, el conocimiento y la educación como las grandes palancas del desarrollo.

Por lo expuesto, me gustaría hacer llegar una felicitación a la Facultad de Ciencias y a la Universidad de la República. Solicito que la versión taquigráfica de mis palabras se curse a esas dos instituciones y también a las demás universidades para alentarlas a que se lancen por este camino; al Instituto Antártico Uruguayo y al Ministerio de Defensa Nacional para que, a su vez, la remita a las tres Fuerzas Armadas que tan buen papel realizan en esa región.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la solicitud formulada por el señor Senador.

(Se vota).

–14 en 14. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

8) INAUGURACIÓN DE LA PLANTA DE MONTES DEL PLATA EN PUNTA PEREIRA, DEPARTAMENTO DE COLONIA

SEÑOR PRESIDENTE.- Continuando con la Media Hora Previa, tiene la palabra el señor Senador Baráibar.

SEÑOR BARÁIBAR.- Señor Presidente: en un día esplendoroso de sol y temperatura agradable –a diferencia de hoy, lluvioso y tormentoso–, se inauguró ayer la Planta de Montes del Plata en Punta Pereira, departamento de Colonia, en una ceremonia muy bien organizada donde había entre 1000 y 1200 invitados. Todo transcurrió como estaba previsto, desde el bus para llevar a la gente desde Tres Cruces hasta la planta, la ceremonia de tijerales y el cóctel, que todos los invitados pudieron degustar en el mismo tiempo que se demora en un restaurante con poca gente. Se realizaron recorridas por la planta, guiadas por técnicos de la empresa muy bien capacitados, que respondían a las diferentes preguntas que se les hacían. Más tarde se llevó a cabo el regreso tal como estaba previsto.

En el acto del corte de la cinta estuvieron presentes el Presidente de la República, señor José Mujica, el Intendente de Colonia, señor Walter Zimmer, el Presidente y Oficial Ejecutivo en Jefe de Stora Enso, señor Kalle Sundstrom, el miembro del Directorio de Stora Enso, señor Richard Nilsson, el Vicepresidente de Arauco, señor Roberto Angelini, el Vicepresidente Ejecutivo de Arauco, señor Matías Domeyko, y el Gerente General de Montes del Plata, señor Luis María Rodríguez. Hicieron uso de la palabra el Presidente de la República, señor José Mujica, el Intendente de Colonia, señor Walter Zimmer y el Gerente General de Montes del Plata, señor Luis María Rodríguez.

La empresa Montes del Plata, según se informó allí, es el emprendimiento más grande en la historia del Uruguay, ya que significó una inversión de US$ 2270 millones, más US$ 23 millones para la construcción de un puerto de doble propósito: por un lado estará apto para la llegada de las embarcaciones que lleven la madera desde el río Uruguay, el río Negro y otros lugares y, por otro, para barcos de calado transatlántico que traigan los insumos internacionales que requiere la planta para producir. A su vez, exporta, ya con el destino final previsto en distintas partes del mundo, los *packs* de celulosa que tuvimos oportunidad de ver.

Brevemente, quiero citar el discurso del Gerente General de Montes del Plata, señor Luis María Rodríguez, a quien hace muy pocos días recibimos en la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, preocupado por los alcances de la ley –que se aprobó días pasados– sobre la prohibición de compra de tierras por parte de estados extranjeros. Su discurso –tengo la versión completa– es un repaso histórico muy interesante realizado, naturalmente, en una circunstancia multitudinaria. A su vez, tengo un libro sobre arte en obra, lujosamente presentado, con fotografías, que fue entregado a todos los asistentes y que cuenta la historia de Montes del Plata en sus diferentes etapas. A quienes no la conocen les permite, por lo menos, tener una versión gráfica sumamente ilustrada y elocuente del trabajo que se realiza en la planta.

Naturalmente, señor Presidente, habría mucho más que decir. Si bien hoy la prensa escrita y los medios de comunicación atendieron el tema con mucha extensión, debo decir que hay que vivirlo para, realmente, hacerse una idea de lo que es este emprendimiento ubicado en Punta Pereira, cerca del pueblo Conchillas, de 400 habitantes. Las visitas que se quieran realizar a la planta están previstas por la empresa e, incluso, el libro que mencioné se le puede hacer llegar –lo hablé con el Gerente General, señor Luis María Rodríguez– a quienes estén interesados en tenerlo.

Solicito que la versión taquigráfica de mis palabras sea remitida a los Directorios de las empresas Stora Enso, Arauco y Montes del Plata, a la Presidencia de la República, a la Intendencia de Colonia, a la Comisión de Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios de la Cámara de Senadores y a la Comisión de Industria, Energía y Minería de la Cámara de Representantes.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la solicitud formulada por el señor Senador.

(Se vota).

–14 en 15. **Afirmativa**.

9) ASOCIACIÓN DE APOYO AL IMPLANTADO COCLEAR

SEÑOR PRESIDENTE.- Continuando con la Media Hora Previa, tiene la palabra el señor Senador Solari.

SEÑOR SOLARI.- Señor Presidente: en el día de ayer, en la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión, tuvimos el gusto de recibir a una organización no gubernamental denominada «Asociación de Apoyo al Implantado Coclear».

El implante coclear –para los colegas que no están familiarizados con la terminología– es un dispositivo electrónico que se introduce en los intersticios del oído medio, codifica las señales auditivas y las trasmite al nervio auditivo de tal manera que aquellos que son sordos profundos, ya sea de nacimiento o a posteriori como consecuencia de alguna enfermedad intercurrente, puedan oír. Es la diferencia entre estar incluido, desde el punto de vista auditivo, o estar totalmente desconectado.

Si bien la Asociación de Apoyo al Implantado Coclear planteó una serie de temas de los que se hará cargo la Comisión, la razón por la cual quise traer este tema a la Media Hora Previa es para destacar la labor de los profesionales médicos que han venido trabajando durante veinte años en este tema, en primer término, en el desarrollo tecnológico del dispositivo, en procesos de investigación realizados junto con universidades de Australia y de Canadá y, en segundo lugar, en la cirugía para implantar esos dispositivos dentro del oído, como acabo de relatar. Originalmente, esa investigación fue liderada por un médico otorrinolaringólogo, el doctor Hamlet Suárez, a quien conozco y con quien mantengo una muy profunda amistad. A su vez, ese trabajo es complementado por su señora, la doctora Mariana Arocena, en cuanto a la coordinación y capacitación de los implantados para poder modular adecuadamente, y también en lo que hace a la utilización de estos dispositivos. Este trabajo es continuado por uno de sus hijos y otros médicos compañeros de este, como así también por diversos fonoaudiólogos.

Lo destacable de todo esto es que esta actividad, que ya lleva veinte años y que ha permitido a 400 personas insertarse plenamente en nuestra sociedad, se ha realizado sin cobrar honorarios. Reitero: se ha llevado adelante en forma voluntaria a los efectos de ayudar a estas personas en su inserción social. El dispositivo tiene un costo importante –entre US$ 15.000 y US$ 30.000– que, desde hace un tiempo, asumen el Fondo Nacional de Recursos cuando se trata de pacientes menores de siete años, y el Banco de Previsión Social en el caso de adultos que pierden la audición luego de tener incorporada el habla.

Particularmente quiero resaltar la actividad voluntaria de los médicos y de los fonoaudiólogos. Me parece que este es un hecho destacable en nuestra sociedad. Por tanto, quería rendir este pequeño homenaje.

Solicito que la versión taquigráfica de mis palabras sea enviada al Ministerio de Salud Pública, al Fondo Nacional de Recursos, a la Facultad de Medicina de la Universidad de la República, a la Facultad de Medicina del Claeh, al Colegio Médico y al Ministerio de Educación y Cultura, a los efectos de que se brinde a la Asociación de Apoyo al Implantado Coclear toda la ayuda que necesita, de manera de poder complementar este trabajo humanitario.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar el trámite solicitado por el señor Senador.

(Se vota).

–17 en 17. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

10) 135 AÑOS DEL CENTRO GALLEGO Y DE LA COMUNIDAD GALLEGA EN EL URUGUAY

SEÑOR PRESIDENTE.- El Senado ingresa a la consideración del primer punto del Orden del Día: «Homenaje con motivo de los 135 años del Centro Gallego y de la Comunidad Gallega en el Uruguay, años 1879–2014. (Carp. n.º 1594/2014)».

Tiene la palabra el señor Senador Heber.

SEÑOR HEBER.- Señor Presidente: antes de referirme a este evento, quisiera destacar –por su compromiso con el Uruguay y con la colectividad gallega– que nos visitan varias autoridades. Está presente el Embajador de España, señor Roberto Varela –también gallego–; el Secretario General de Migraciones, señor Antonio Rodríguez; el Cónsul General Adjunto, Juan Lugo; el Jefe de Gabinete, señor Ildefonso de la Campa; el Cónsul Laboral, señor Andrés González Murga; la Secretaria del Centro Gallego, señora Ana Bocija; el Tesorero, señor Manuel Boullosa; la Presidenta de la Federación de Instituciones Españolas, señora Rosita Lladó; la ex-Secretaria, señora Sandra Calvar; la Presidenta de la Institución Alma Gallega, señora Esperanza Pereira, el Vicepresidente de la Fe-

deración de las Instituciones Españolas, señor Jesús Rodríguez; el escritor y ex-Secretario, señor Manuel Loza; el Directivo Jesús Fuciños y, naturalmente, nuestro amigo, el Presidente del Centro Gallego, señor Jorge Torres Cantalapiedra.

Es un gusto tenerlos hoy aquí, acompañándonos para conmemorar, en el Senado de la República, los 135 años del Centro Gallego. Se trata del Centro Gallego más antiguo del mundo.

Me quiero detener en este aspecto. Hubo un homenaje en la Junta Departamental, realizado por el edil Edison Casulo, y otro en la Cámara de Representantes –creo que fue el día 3 de setiembre–, debido a que el 30 de agosto se cumplieron 135 años del Centro Gallego. Si percibimos la dimensión de esta cantidad de años de existencia y la comparamos con nuestra historia como país independiente –189 años–, podemos decir que el Centro Gallego es casi tan antiguo como la independencia nacional. Hay solo 54 años de diferencia, o sea, cerca de una generación.

Se instalaron para ayudar al Uruguay en su formación como nación. El aporte gallego en 1879 se daba cuando salíamos de los episodios de Paysandú y de la Guerra de la Triple Alianza. Además, entrábamos en una era que se caracterizó por el militarismo, previo a las revoluciones de 1897 y 1904. Por tanto, sin incursionar en los episodios que sucedieron en esa época, debemos tener en cuenta el Uruguay de ese tiempo en que se creó el Centro Gallego.

En medio de la formación de la nacionalidad oriental aparecía, como un ingrediente muy importante de nuestras características, el Centro Gallego. Naturalmente, por lo menos hubo tres olas de inmigración de Galicia hacia aquí –sería muy largo analizar los motivos– a lo largo de toda nuestra historia. Previamente, se formaron la Asociación Española Primera de Socorros Mutuos –pionera en América– y el Club Español. A riesgo de cansarlos, me parece que en este homenaje no se puede obviar a quienes fueron pioneros. Por iniciativa de los hermanos Benigno y Tomás Salgado y Vázquez, un grupo de gallegos inmigrantes se reunió en la casa de José María Quintiana para fundar el Centro Gallego de Montevideo. La primera directiva designada allí mismo estaba formada por el doctor Antonio Varela Stolle, quien fue nombrado Presidente –emigrante nacido en Compostela en 1821 y doctorado en jurisprudencia en la Universidad de Santiago–, Francisco Vázquez Cores, José María Quintiana, Jesús Martínez, José Fariña, José Mosteiro, Jesús Rey, Evaristo Novoa, Benigno Salgado, Genaro Calvo, Quintín Alfonsín, Antonio Francisco Gómez, Eulogio Carballo, Ricardo Herrera, Antonio Ueteda, Benigno Díaz, José Acosta, Vicente Castro, Ramón Lema, Jesús Orgeira y Antonio Cotelo.

Como decía, estos inmigrantes vinieron a estas tierras para unirse y ayudarse, pero lo más increíble es que también lo hicieron, con un sentimiento muy solidario, para auxiliar a sus parientes en Galicia. En un país en formación, la colectividad gallega se juntaba en el Centro Gallego para ayudar a aquellos que venían como inmigrantes pero, a su vez, para mandar ropa y dinero a sus parientes que habían quedado en Galicia. ¡Qué ingrediente tan importante en la formación solidaria que identifica a nuestra nación! ¡Si hay un sello que nos caracteriza, es el sentido solidario de tener una sociedad lo más pareja posible, en donde quizás no haya grandes riquezas, pero lo que siempre nos preocupa es que no haya grandes pobrezas! La obsesión permanente del sistema político uruguayo es tratar de resolver la situación de aquel que quedó al costado del camino. Es ese sentimiento natural y humano, que nos caracteriza en una fuerte clase media como la que tiene el Uruguay, de no permitir que alguno se quede para atrás. Lamentablemente, todos nuestros desvelos son siempre tratar de ayudar a aquel que, en definitiva, quedó al costado del camino porque la sociedad no le da cabida. ¡No queremos una sociedad de excluidos!

Al identificarnos de esa manera, tendríamos que preguntar cuánto hay en ese sentimiento nacional de influencia gallega. ¡Muchísimo! ¡Fue esencial! ¿Cuánto influyó la inmigración gallega en nuestro ser nacional? ¿Cuánto ayudó, junto con otras colectividades –como la italiana, naturalmente, entre otras– a que en el país no se diferenciara por el origen, como bien se refleja en un cuento muy gracioso de Julián Murguía? En él relata que una persona que llega a un pueblo del interior del país buscando a un turco, se acerca a uno de los vecinos y le dice: «¿Usted no sabe dónde vive un extranjero que vende ropa?» Y el vecino le dijo: «Allá vive el italiano Fulano de Tal. Acá al lado, en el almacén, está el gallego Zutano. De este lado, está el judío que tiene una tienda. Ahora, ¿extranjero?, ¡ninguno!». ¡Y sí, no había; todos eran parte de una sociedad que aprendió a convivir y que se caracterizó por su empuje, por su dedicación y por su voluntad!

Realmente, la comunidad gallega fue un gran aporte al ser nacional, como muchas otras, pero en esta mezcla de sangres y de razas que ha tenido el Uruguay, la comunidad gallega marcó su impronta.

Todos tenemos miles de anécdotas sobre la convivencia y la relación con la comunidad gallega, de la que hemos apreciado su dimensión en el aporte de trabajo, voluntad, esfuerzo y honestidad, como valores en nuestra sociedad; hombres que vinieron, algunos con recursos y otros sin ellos.

Hace poco tiempo un gallego me contó una anécdota divina, y me dijo: «¡La puedes contar. La

puedes repetir!». ¡Y la voy a contar! Me contó que llegó al Uruguay con muy pocos años –11 o 12 años–, y que cuando bajó del barco, al no tener trabajo, se fue a la Iglesia a emplearse como monaguillo. El cura le dijo que lo empleaba, pero que tenía que firmar una aceptación. El gallego –que era muy joven, por cierto– le respondió: «¡Mire, no sé escribir, no sé leer, no sé firmar!». Entonces, el cura, con mucho dolor, no pudo emplearlo como monaguillo. Y el gallego me dijo: «¡Tuve que volver a la calle. Puse un quiosco, luego dos y finalmente diez. Después formé una pequeña empresa. Esa empresa se multiplicó por cuatro en base a trabajo. Luego tuve una industria». Todo eso me lo contaba él; realmente, no me imaginaba cuál sería el final del cuento. «Cuando tuve una industria muy grande y ninguno de mis hijos ni de mis nietos se quiso dedicar a ella, decidí venderla. Pero después que la vendí, me encontré con una cantidad de plata arriba de la mesa y no sabía qué hacer con ella. Mis hijos me dijeron: "¡Bueno, vamos al banco!". Entonces, fui al banco a depositar todo ese dinero, –por cierto, no me dijo cuánto– y cuando llegué, el gerente me dijo: "Tiene que firmar acá"». Otra vez, entonces, volvió a decirle que no sabía firmar ni leer, pero que esa fortuna la había hecho en base a trabajo. «¡Bueno, pero tienes que aprender!», le aconsejó el gerente del banco, a lo que el gallego le contestó: «¡No; si yo aprendo a firmar y a leer, voy a terminar empleado como monaguillo!».

Ese Uruguay, que recibió tanta voluntad, generosidad, trabajo y bonhomía, ya no es factible en nuestros tiempos. Naturalmente, el mundo y la sociedad cambian, y lo que se podía hacer solo con voluntad ya no es posible si no existen la instrucción y la educación necesarias. ¡Pero si hay algo que no puede faltar es la voluntad! ¡Al lado de la instrucción deben estar el trabajo, la dedicación, el sentido de pertenencia, de juntarse en el Centro, de buscarse, de ayudarse, de empujar! ¡El Uruguay creció por la comunidad española, la gallega, la catalana, la vasca, pero también por los italianos y los suizos! De todo ese cóctel de sangre extrajimos lo mejor de cada uno de ellos, que nos han brindado el lindo país en el que vivimos.

Como tuve la oportunidad de conocer Galicia, recuerdo anécdotas que me contaron gallegos que conocí en un restaurante. En esas conversaciones de viaje que uno tiene, pregunté a un gallego cómo le iba y, con una cara de bonhomía muy grande, me dijo: «Mire, en el resto de España dicen que por aquí somos medio bestias. No lo sé», comentó. «Lo que sí sé es que estamos llenos de humanidad». Es una frase que me quedó muy firme en el recuerdo: «la humanidad». Yo creo que los gallegos acá, en su solidaridad, en su empuje y en su trabajo, nos llenaron de humanidad. Si algo somos en nuestra sociedad solidaria e igualitaria, es por esa humanidad que generó e inyectó la comunidad gallega en nuestra sociedad uruguaya.

Felicito al Centro Gallego por sus 135 años de existencia. Seguramente serán muchos más por la fuerza de espíritu de su Presidente y de varias de sus congregaciones, en donde se compite por quién cocina mejor el pulpo, en donde se trabaja más y en donde se disfruta de la compañía, de la amistad, de la honradez y de la dedicación al trabajo de esa divertida colectividad. Esos son los valores que el Uruguay no puede perder para seguir identificándose como nación.

Muchas gracias.

(Aplausos).

SEÑORA PINTOS.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra la señora Senadora.

SEÑORA PINTOS.- Señor Presidente: para mí también es un honor poder estar aquí para conmemorar los 135 años del Centro Gallego, pero sobre todo para rendir homenaje a toda esa colectividad, a esa comunidad gallega en el Uruguay que nos ha acompañado desde que nacimos. No puedo olvidarme de la fecha porque un 30 de agosto nació uno de mis hijos, así que cada año recuerdo a esa institución.

Un gallego muy amigo, ya fallecido, al que quiero recordar en esta ocasión es el padre de una maestra que se recibió junto conmigo, que fue quien nos llevó a ese Centro de la calle San José a festejar que nos habíamos recibido. Me refiero al gallego Costa, dueño del Expreso Pocitos. Él nos contaba cómo había llegado, que había vivido un tiempo en el mismo puerto al que había arribado y que la colectividad gallega lo acogió y lo ayudó. Él era un empresario del que supimos disfrutar, y tenía una cultura que a mí, joven maestra recién recibida, me sorprendía. Yo me preguntaba cómo había estudiado tanto, cómo sabía de autores, de escritores, de filósofos, etcétera; lo que sucedía era que en el Expreso Pocitos se juntaba gente de la cultura montevideana –médicos, abogados, artistas– a tomar café y charlar –es algo que a veces vemos todavía hoy en el Expreso Pocitos–, y él fue absorbiendo como una esponja la cultura de esos uruguayos, algunos descendientes de gallegos. Por eso, quiero brindar un homenaje a este gallego que me enseñó a respetar a la colectividad.

Como bien decía el señor Senador Heber, importa destacar que esta institución gallega es la más antigua fundada en nuestro país. A ese Uruguay que iba tratando de formar su propia colectividad uruguaya, los gallegos llegaban por distintas razones; emigraban de su país casi posiblemente porque había muchísimas dificultades en España. Así fue que vinieron acá a crear, junto a los uruguayos, esta sociedad que hoy tenemos. Todos llegaban con distintas necesidades de

instrucción o de preparación, y el Centro Gallego les brindaba esa compañía, que no solo ayudó a los gallegos que llegaban como inmigrantes, sino también a los uruguayos que se acercaban a la institución; porque no se trataba solamente de ayudar o de mitigar el hecho de extrañar la tierra –la *morriña*, como dicen ellos–, es decir, su lugar de nacimiento y sus costumbres, sino que ahí se juntaban, bailaban –porque también tenía fines artísticos– y jugaban.

No voy a nombrar el grupo de hombres que fundó el Centro Gallego porque ya lo hizo el señor Senador Heber, así como también destacó la presencia en esta Sala, en el día de hoy, de gente que tiene esas raíces y continúa con la obra iniciada hace 135 años. Lo más importante es saber que se forma una organización social que tiene continuidad en el tiempo, que progresa. No solo tiene esa casa maravillosa en la calle San José, sino que también cuenta con un extraordinario Centro en avenida Italia, y sigue creciendo y cultivando a los que llegan desde Galicia y al resto de los españoles, pero también a nosotros, los uruguayos, que hemos sabido estar ahí.

Podría mencionar aspectos muy relevantes del Centro Gallego, porque ahí se cultiva la cultura gallega a través de los distintos cuerpos artísticos: folclórico, de danza, de *ballet* de España –no solamente de Galicia–, grupos musicales, etcétera.

En el día de hoy quiero destacar algo importante que conocí en las salas del IAVA, donde cursábamos preparatorio. Me refiero al Archivo Histórico del Centro Gallego de Montevideo, que es un registro de la inmigración gallega en Uruguay, en el que ha trabajado un grupo de técnicos dirigidos por el doctor Carlos Zubillaga Barrera, ex-Decano de la Facultad de Humanidades de nuestro país, actual Director del Centro de Estudios Gallegos de dicha Institución. Tuve el honor de ser una alumna más y compañera de Carlos Zubillaga. Hace mucho tiempo que no lo veo; pasaron muchos años, cada uno tomó su camino y no nos hemos encontrado, pero he seguido su trayectoria, no solo como Decano, sino también como actual Director del Centro de Estudios Gallegos. Su libro *Los gallegos en el Uruguay* nos ilustra sobre esa inmigración gallega; nos cuenta el papel preponderante que ocupa a la hora de estudiar el Uruguay, no solo por su volumen e importancia en el proceso poblacional del país, sino por su gravitación en el movimiento independentista de nuestro país, y por el desarrollo económico, cultural y social.

Recuerdo, desde que éramos niños, que había descendientes de gallegos en el almacén, en el quiosco, en el bar, etcétera; sus hijos eran nuestros compañeros de escuela y de liceo, así que también nosotros fuimos mamando esa cultura y aprendimos a respetar a esa comunidad de comerciantes, pero también de intelectuales. A veces decimos «los gallegos» y hablamos de toda España, y aunque los gallegos son solo los provenientes de Galicia, es una comunidad realmente importante en el Uruguay. ¡Si serán importantes, que para nosotros todos los españoles son gallegos! No los diferenciamos, pero son distintos por la solidaridad, por la compañía a aquellos que llegaban en épocas muy difíciles para la España de entonces; venían por las penurias que se pasaban, para evitar el servicio militar o por razones políticas, pero todos eran trabajadores: agricultores, picapedreros, pescadores, comerciantes e intelectuales. Tal vez muchos de ellos estuvieron en la creación de lo que para nosotros es un orgullo: la rambla de Montevideo. Es que en casi todos los trabajos encontramos personas de la comunidad gallega.

Quisiera destacar otro nombre que no mencionamos ni siquiera cuando damos nuestras clases de Historia en los centros educativos: Antonio Díaz, nacido en La Coruña el 26 de mayo de 1789. El *Gallego* Díaz participó en la Batalla de las Piedras, comandando una compañía con el grado de Capitán, por supuesto que del lado de Artigas y no del de los españoles de Montevideo. En el Acta del Congreso de Tres Cruces, en la que se designan los delegados orientales para la Asamblea Constituyente, figura la firma de Antonio Díaz como Secretario. Además, este señor, Antonio Díaz, tuvo descendencia en el Uruguay y fue abuelo de Eduardo Acevedo Díaz.

Otro gallego que también tuvo gran significación para nosotros fue Jacobo Adrián Varela, perseguido por Rosas desde Buenos Aires. Emigró a Montevideo –por suerte– y fue el abuelo de José Pedro Varela.

¡Qué importante es para nosotros esta comunidad que el 30 de agosto festejó sus 135 años!

Como ellos, miles de gallegos participaron en el arte, en la cultura y en la vida cotidiana del Uruguay. Por eso, hoy saludamos a esta comunidad y nos saludamos a nosotros, que también ayudamos y nos sentimos hermanados con los gallegos.

Muchas gracias, señor Presidente.

(Aplausos en la Sala y en la Barra).

SEÑOR SOLARI.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SOLARI.- Señor Presidente: es difícil agregar algo a lo que ya se ha dicho en forma tan apropiada por parte del señor Senador Heber y de la señora Senadora Pintos. Tal vez, lo primero sea lo primero: ¡feliz cumpleaños, Centro Gallego! Son

135 años de festejo, una buena ocasión para hacer algunas reflexiones sobre nuestra sociedad y sobre la contribución de la comunidad gallega a la sociedad rioplatense.

En el año 2009 había 31.000 gallegos registrados en Uruguay, y 126.000 en Argentina. O sea, un pedazo muy importante de la comunidad gallega está en el Río de la Plata, como parte de esa diáspora que se produjo en la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX. Llegué a conocer en forma directa e íntima a algunas de las últimas familias que llegaron, a mediados del siglo XX, que han sido descritas en forma tan adecuada por parte de los señores Senadores preopinantes: trabajadoras, humildes, alegres, honestas, perseverantes y cuidadosas de sus familias, siempre extrañando la casa dejada pero, al mismo tiempo, queriendo la casa que los recibía.

Tal vez sea bueno mencionar un cuadro que siempre me llamó la atención, que no está en el Centro Gallego sino en el *hall* del sanatorio Casa de Galicia. Se trata de un cuadro enorme, de muy grandes proporciones –tal vez uno imagina las cosas más grandes de lo que son, pero debe tener más de 2,50 metros de altura y 3,50 metros de ancho– que representa a una familia gallega emigrando, buscando un nuevo horizonte, sin por ello perder el dolor del lugar dejado.

Cada vez que visitaba el sanatorio Casa de Galicia, debido a mi profesión, recordaba otro lugar importante para pintar esa emigración llamada la diáspora –por la cual prácticamente una cuarta parte de la población de la provincia de Galicia fue a vivir a otras partes de España y del mundo, sobre todo, a América–: Isla Ellis, ubicada en el puerto de Nueva York, una isla interesante para conocer el mundo migratorio del siglo XIX. En Isla Ellis me llamaron la atención los afiches de las compañías navieras, que dicen: «Sale buque del puerto de Cádiz el 22 de setiembre a Río de Janeiro, Buenos Aires y Montevideo»; «Sale buque –de tal puerto– a Nueva York, Boston, Savannah, Georgia». Uno se imagina lo que era emigrar en esa época, en la que había un viaje de ida pero no necesariamente uno de retorno; no digamos que no era como hoy, porque ni siquiera era como hace sesenta o cincuenta años, cuando se podía ir a Europa –como lo hacían nuestros padres– navegando tres semanas en barco a vapor, para estar dos meses allí y volver en otras tres semanas. No; nuestros abuelos y sus antepasados, a fines del siglo XIX, venían prácticamente con la certeza de que nunca iban a volver al lugar patrio, al lar. Eso, obviamente, debía generar dolor, por lo que sentían la necesidad de agruparse. Creo que en la emigración, en este caso gallega, hay una síntesis maravillosa entre amalgamarse al lugar que los recibe, incorporarse a la sociedad a la que se llega, y la necesidad de mantener viva la cultura de la que se proviene, con todos los valores a que se ha hecho referencia. Como bien dijo el señor Senador Heber: «¿Acá, extranjero? Ninguno». Acá todos somos extranjeros y nacionales al mismo tiempo.

¡Vaya si Montevideo, vaya si Uruguay estará lleno de los nombres familiares de las provincias de Galicia: Orense, Vigo, Pontevedra! En fin, son todos nombres que nos resultan casi uruguayos, pues esta comunidad es una síntesis maravillosa entre adaptarse al país que los recibe y, al mismo tiempo, mantener los cánticos, los bailes, los gustos gastronómicos y las costumbres del lugar de donde se proviene.

No sé si será cierto, pero si uno entra a algunas de las páginas disponibles en Internet –ese instrumento maravilloso–, podrá ver que solamente en Montevideo hay nueve asociaciones culturales específicas vinculadas a la comunidad gallega. Eso no es poca cosa; marca la identidad de la provincia, pero también la identidad de la localidad de la cual se proviene que, a su vez, tiene particularidades.

Nuestra generación es, señor Presidente, al mismo tiempo, nieta y padre de emigrantes. ¿Por qué digo esto? Porque, ciertamente, los emigrantes jóvenes que vinieron de Galicia a fines del siglo XIX y principio del siglo XX, buscando mejorar horizontes, «hacerse la América» –frase tan común, que al principio no sabíamos qué significaba, pero ahora entendemos que implicaba tratar de sobrevivir con dignidad, poder comer, alimentar a la familia, hacerla crecer y luchar contra enfermedades muy duras, implacables–, dejaban atrás a sus padres, como muchas veces sucede con nuestros hijos que viajan al exterior y nos dejan a nosotros. Hoy es mucho más fácil mantenerse comunicado, ir y venir. En cierta forma, la propia comunidad gallega en el Uruguay ha visto a sus nietos –y en algunos casos a sus propios hijos– volver a España, en particular a Galicia, o sea, retornar al lar del cual se partió. Y tenemos una expresión moderna de ese vehículo tan vivo que nos mantiene, como cordón umbilical que nunca fue totalmente roto o apagado: la cantidad de uruguayos que en los últimos años han recorrido el Camino de Santiago. Obviamente, el Camino de Santiago tiene una connotación religiosa porque es el camino de los peregrinos que iban a Santiago de Compostela a visitar la catedral de Santiago el Mayor. Pero, independientemente de la ruta peregrina, también es un símbolo de la atracción que Galicia ejerce sobre todos quienes, aun viniendo de otras culturas –como la italiana–, hemos mamado buena parte de los valores y de los gustos de la comunidad gallega en el mundo, en particular de la que reside en Uruguay.

Señor Presidente: en esta felicitación a la comunidad gallega, en este «feliz cumpleaños» al Centro Gallego, quisiera también transmitir el agradecimiento por lo que han aportado a nuestra sociedad y solicitar

que instilemos a nuestros hijos ese amor a la patria. Ellos emigran y no necesariamente forman el mismo tipo de comunidades en los países de destino, pero mantienen vínculos entre sí y con nuestro país. ¡Ojalá sepamos mantener con nuestros hijos y nietos ese cordón umbilical que los gallegos han sabido mantener con su país de origen, Galicia, a través de 135 años! Y más, porque el Centro Gallego nace después de que la emigración de la diáspora ya había sido lo suficientemente fuerte como para que se sintiera la necesidad de formar un grupo social.

Gracias, comunidad gallega, gracias Centro Gallego, y sigamos trabajando para construir una sociedad mejor.

(Aplausos en la Sala y en la Barra).

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Señor Presidente: agradezco a las autoridades de la colectividad gallega por su presencia.

No podía dejar de agregar un párrafo a las grandes y profundas reflexiones que se han efectuado sobre la colectividad gallega al cumplirse este aniversario.

España nos llama por la fe, por la sangre –que no es otra que la española– y por el recuerdo de los inmigrantes.

Mi abuela paterna, Consuelo Núñez Rodríguez, natural de Lugo, incorporó al lenguaje cariñoso de las abuelas con los nietos las resonancias del *galego*. Me decía «cuquiño», me habló de la morriña, en fin, me enseñó la dulzura de esas palabras que a veces no tienen traducción.

Para nosotros esa Galicia está siempre próxima en la sangre, en el afecto, en la noción de la vida de trabajo y, al mismo tiempo, en las lecciones que nos dejó la inmigración. Simplemente quiero recordar algunas de ellas.

Gracias a la solidaridad de los primeros inmigrantes, nuestro país vio evolucionar las sociedades de socorro mutuo o *de mutuo socorso* –las de origen italiano–, que dieron lugar a un sistema de salud inigualado e inigualable en nuestro país. La solidaridad se conjugó en tiempo presente; los que eran del pueblo tal o de la provincia tal, de Lugo, de Pontevedra, de Orense –las provincias gallegas– se juntaban y si alguien no tenía dinero para el médico, se le daba. Así empezó esa mutualidad tan fantástica, a la que tendremos que volver en gran grado para que la prestación de salud vuelva a ser eficaz en nuestro país. Entonces, marquemos como uno de los aportes de estos inmigrantes el haber convertido la solidaridad familiar primero, de la aldea y de la provincia después, en estas importantísimas instituciones que hoy prestan un servicio indudable a la sociedad.

España también nos llega por ese sentido celta del misterio, de las *meigas* –las hechiceras o brujas, cuyas leyendas son una delicia escuchar–, de la ceremonia de la *queimada* –en cuya preparación es indispensable repetir palabras que vienen de la época celta, que nadie sabe mucho qué quieren decir–, en fin, la magia muy cercana a lo cotidiano, que también es parte de nuestra alma gallega, de nuestra sangre gallega que se estremece al sentir llorar una gaita y que repetirá siempre las palabras de Rosalía de Castro: «*Airiños, airiños, aires; airiños da miña terra; airiños, airiños aires; airiños, levame a ela*».

Gracias, señor Presidente.

(Aplausos en la Sala y en la Barra).

SEÑOR PRESIDENTE.- Damos así por finalizado este cariñoso recuerdo y justo homenaje a la comunidad gallega en el Uruguay.

Saludamos al señor Embajador de España y a todos quienes nos han acompañado.

Muchas gracias.

(Aplausos en la Sala y en la Barra).

11) SOLICITUDES DE LICENCIA E INTEGRACIÓN DEL CUERPO

SEÑOR PRESIDENTE.- Se comunica al Cuerpo que en virtud de la licencia concedida al señor Senador Bordaberry, por los días 9 a 11 de setiembre, y habiendo presentado nota de desistimiento el señor Germán Cardoso por el día 9 de setiembre informando que por esta vez no acepta la convocatoria a integrar el Cuerpo, queda convocado para ese día el señor Ruben Rodríguez, a quien ya se le ha tomado la promesa de estilo.

12) RENDICIÓN DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL, EJERCICIO 2013

SEÑOR PRESIDENTE.- El Senado ingresa a la consideración del segundo punto del Orden del Día: «Proyecto de ley por el que se aprueba la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal,

Ejercicio 2013. (Carpeta n.º 1550/2014 – Repartido n.º 1160/2014 – Anexos I , II y III»

(Antecedentes).

«Carp. n.º 1550/2014
Rep. n.º 1160/2014

CÁMARA DE SENADORES

Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda

Proyecto de ley sustitutivo

SECCIÓN I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.º.- Apruébase la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al Ejercicio 2013, con un resultado deficitario de:

A) $ 20.509:790.000 (veinte mil quinientos nueve millones setecientos noventa mil pesos uruguayos) correspondientes a la ejecución presupuestaria.

B) $ 6.805:808.000 (seis mil ochocientos cinco millones ochocientos ocho mil pesos uruguayos) por concepto de operaciones extrapresupuestarias derivadas de la aplicación de normas legales.

Los importes referidos precedentemente surgen de los estados demostrativos y auxiliares que acompañan a la presente ley como Anexo y forman parte de la misma.

SECCIÓN II

INCISO 25

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Artículo 2.º. (Trasposiciones de crédito).- Sustitúyese el literal E) del artículo 519 de la Ley n.º 16170, de 28 de diciembre de 1990, en la redacción dada por el artículo 199 de la Ley n.º 16462, de 11 de enero de 1994, por el siguiente:

"E) Para reforzar los créditos de los rubros 2 "Materiales y Suministros" y 3 "Servicios no Personales", se podrá utilizar hasta un 10 % (diez por ciento) de los créditos asignados a inversiones y hasta un 3 % (tres por ciento) de los asignados al rubro 0 "Retribuciones de Servicios Personales"".

INCISO 29

ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO

Artículo 3.º.- Agrégase al artículo 721 de la Ley n.º 18719, de 27 de diciembre de 2010, el siguiente inciso:

"La Administración de los Servicios de Salud del Estado podrá transferir hasta $ 400.000.000 (cuatrocientos millones de pesos uruguayos) por ejercicio hasta la vigencia del próximo Presupuesto Nacional, para atender exclusivamente las sentencias de condena o eventuales transacciones que, se dicten contra estas instituciones por juicios laborales, facultándose a la Contaduría General de la Nación a habilitar los créditos correspondientes".

Esta disposición entrará en vigencia a partir de la promulgación de la presente ley.

Sala de la Comisión, a 4 de setiembre de 2014.

Daniel Martínez, miembro informante; **Milton Antognazza**, **Carlos Baráibar**, **Alberto Couriel**, **Antonio Gallicchio**, **Luis Alberto Heber** (discorde), **Constanza Moreira**, **Enrique Rubio**, **Héctor Tajam**, **Lucía Topolansky**, **Isaac Umansky** (discorde)».

CÁMARA DE REPRESENTANTES

La Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, en sesión de hoy, ha sancionado el siguiente Proyecto de Ley

SECCIÓN I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º.- Apruébase la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al Ejercicio 2013, con un resultado deficitario de:

A) $ 20.509.790.000 (veinte mil quinientos nueve millones setecientos noventa mil pesos uruguayos) correspondientes a la ejecución presupuestaria.

B) $ 6.805.808.000 (seis mil ochocientos cinco millones ochocientos ocho mil pesos uruguayos) por concepto de operaciones extrapresupuestarias derivadas de la aplicación de normas legales.

Los importes referidos precedentemente surgen de los estados demostrativos y auxiliares que acompañan a la presente ley como Anexo y forman parte de la misma.

SECCIÓN II

INCISO 25

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Artículo 2°. (Trasposiciones de crédito).- Sustitúyese el literal E) del artículo 519 de la Ley N° 16.170, de 28 de diciembre de 1990, en la redacción dada por el artículo 199 de la Ley N° 16.462, de 11 de enero de 1994, por el siguiente:

"E) Para reforzar los créditos de los rubros 2 "Materiales y Suministros" y 3 "Servicios no Personales", se podrá utilizar hasta un 10% (diez por ciento) de los créditos asignados a inversiones y hasta un 3% (tres por ciento) de los asignados al rubro 0 "Retribuciones de Servicios Personales".

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 5 de agosto de 2014.

ANÍBAL PEREYRA
Presidente

JOSÉ PEDRO MONTERO
Secretario

PODER EJECUTIVO

Montevideo, 30 de junio de 2014

Señor Presidente de la Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de remitir a ese Cuerpo, el adjunto proyecto de ley referente a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al Ejercicio 2013.

El Estado de Resultados del Ejercicio 2013 presenta un déficit de:

a) $ 20.509:790.000 (pesos uruguayos veinte mil quinientos nueve millones setecientos noventa mil), correspondiente a la ejecución presupuestaria;

b) $ 6.805:808.000 (pesos uruguayos seis mil ochocientos cinco millones ochocientos ocho mil), por concepto de operaciones extrapresupuestarias, derivadas de la aplicación de normas legales.

Este resultado se expresa siguiendo el criterio de considerar los gastos por lo devengado y los ingresos efectivamente percibidos.

En el Informe Económico Financiero, se presenta una breve descripción de la situación económica del ejercicio 2013 y la evolución de las cifras más relevantes de este Balance de Ejecución Presupuestal.

Saludan al señor Presidente con la mayor consideración.

JOSÉ MUJICA
EDUARDO BONOMI
LUIS ALMAGRO
MARIO BERGARA
ELEUTERIO FERNÁNDEZ HUIDOBRO
RICARDO EHRLICH
ENRIQUE PINTADO
ROBERTO KREIMERMAN
JOSÉ BAYARDI
MARÍA SUSANA MUÑIZ
TABARÉ AGUERRE
LILIAM KECHICHIAN
RAQUEL LEJTREGER
DANIEL OLESKER

PROYECTO DE LEY

SECCIÓN I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo Único.- Apruébase la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al Ejercicio 2013, con un resultado deficitario de:

A) $ 20.509:790.000 (pesos uruguayos veinte mil quinientos nueve millones setecientos noventa mil) correspondientes a la ejecución presupuestaria.

B) $ 6.805:808.000 (pesos uruguayos seis mil ochocientos cinco millones ochocientos ocho mil) por concepto de operaciones extrapresupuestarias, derivadas de la aplicación de normas legales.

Los importes referidos precedentemente surgen de los estados demostrativos y auxiliares que acompañan a la presente ley como Anexo y forman parte de la misma.

Montevideo, 30 de junio de 2014

EDUARDO BONOMI
LUIS ALMAGRO
MARIO BERGARA
ELEUTERIO FERNÁNDEZ HUIDOBRO
RICARDO EHRLICH
ENRIQUE PINTADO
ROBERTO KREIMERMAN
JOSÉ BAYARDI
MARÍA SUSANA MUÑIZ
TABARÉ AGUERRE
LILIAM KECHICHIAN
RAQUEL LEJTREGER
DANIEL OLESKER

DISPOSICIONES CITADAS

Ley Nº 16.170
de 28 de diciembre de 1990

Artículo 519 - El Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) podrá disponer las trasposiciones de rubros requeridas para el mejor funcionamiento de sus servicios de la manera siguiente:

A) Dentro del rubro 0, Retribuciones de Servicios Personales;

B) Dentro de los créditos asignados a inversiones;

C) Dentro de las dotaciones fijadas para los rubros de gastos corrientes;

D) Para reforzar las asignaciones de inversiones con créditos asignados a gastos corrientes o al rubro 0, "Retribuciones de Servicios Personales.

E) Para reforzar los créditos de los rubros 2, "Materiales y Suministros" y 3, "Servicios no Personales", se podrá utilizar hasta un 10%, (diez por ciento), de los créditos asignados a inversiones.

F) No podrán servir como partidas de refuerzo para otros rubros, las de carácter estimativo del rubro 8, "Servicios de Deudas y Anticipos", y subrubro 7.5, "Transferencias a Unidades Familiares", por personal en actividad. El Consejo Directivo Central podrá disponer trasposiciones de crédito entre renglones pertenecientes al subrubro 7.5, "Transferencias a Unidades Familiares", con el límite del crédito permanente asignado al Inciso en dicho subrubro.

Las transposiciones realizadas regirán hasta el 31 de diciembre del ejercicio en el cual se autorizan, dando cuenta a la Asamblea General e informando a la Contaduría General de la Nación.

Fuente: Ley Nº 16.462, de 11 de enero de 1994, artículo 199.

Ley Nº 18.719
de 27 de diciembre de 2010

Artículo 721.- A partir de la vigencia de la presente ley, la Administración de los Servicios de Salud del Estado no podrá incrementar las transferencias a las Comisiones de Apoyo ni a la Comisión Honoraria del Patronato del Psicópata, con excepción de las autorizaciones previstas en la presente norma.

Los créditos presupuestales que financian las transferencias a ambas instituciones no podrán ser reforzados ni recibir trasposiciones, pudiendo incrementarse únicamente por el aumento salarial general establecido por el Poder Ejecutivo para los funcionarios de la Administración de los Servicios de Salud del Estado.

«CÁMARA DE SENADORES

Comisión dePresupuesto integrada con Hacienda

ACTA n.º 138

En Montevideo, a los cuatro días del mes de setiembre del año dos mil catorce, a la hora catorce y quince minutos, se reúne la Comisión de Presupuesto integrada con la de Hacienda de la Cámara de Senadores.

Asisten sus miembros las señoras Senadoras Constanza Moreira y Lucía Topolansky, y los señores Senadores Milton Antognazza, Eber Da Rosa, Daniel Martínez, Gustavo Penadés e Isaac Umansky y los señores Senadores integrantes, Carlos Baráibar, Alberto Couriel, Antonio Gallichio, Luis A. Heber, Enrique Rubio y Héctor Tajam.

Faltan con aviso los señores Senadores Sergio Abreu, José Amorín y Francisco Gallinal.

Preside su titular, el señor Senador Daniel Martínez.

Concurre el Director del Área Legislativa señor César González.

Actúan en Secretaría las señoras Lydia El Helou y Carla Buoncristiano, Secretarias de Comisión y las señoras Prosecretarias María José Morador y Alicia Hackembruch.

Concurren, especialmente invitados, por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas: el señor Ministro, Enrique Pintado; el señor Subsecretario, ingeniero Pablo Genta; la Directora General de Secretaría, doctora Viviana Repetto; la adscripta a la Dirección General, contadora Marianela Martínez; el Director Nacional de Vialidad, ingeniero Luis Lasso; el Director Nacional de Arquitectura, arquitecto Jorge Lima Valverde; el Director Nacional de Topografía, ingeniero agrimensor Jorge Franco; la Directora Nacional de Planificación Física y Logística, ingeniera Beatriz Tabacco; el Director Nacional de Hidrografía, ingeniero Jorge Camaño; el Director Nacional de Transporte, señor Felipe Martín; la Directora Nacional de Transporte Ferroviario, escribana Magalí Mauad; el Director de Política Social, maestro Andrés Tomasina; el Director de Descentralización, doctor Ernesto Cesar; la adscripta señora Virginia Costa, y el Jefe de Prensa, señor Aníbal Garderes.

Por la Administración Nacional de Educación Pública: el señor Presidente del Codicén, profesor Wilson Netto; la Secretaria General, Gabriela Almirati; el Secretario del Presidente, Juan Echenique; el Secretario Walter Fernández; la Asesora Margarita Luaces, y los Consejeros profesora Teresita Capurro, Daniel Corbo y Javier Landoni; las Consejeras del CFE Selva Artigas, Rocío Martínez, Laura Motta y Ana Laura Viganico (Consejera estudiantil); el Director General del CEIP, maestro Héctor Florit; el Director General del CETP-UTU, ingeniero agrónomo Eduardo Davyt, y el Consejero César González; la Directora General del CES, profesora Celsa Puente; la Consejera profesora Ema Zaffaroni, y los Directores Marianela Camacho y Héctor Bouzón; la Directora Sectorial de Planificación Educativa, Graciela Almirón; la Asesora Rosario Boggio; el Director del Área Programática, Mario Camps; el Director de la División de Investigación, Evaluación y Estadística, Andrés Peri, y el Coordinador de Investigación y Estadística de Codicén/ANEP, Alejandro Retamoso.

Abierto el acto se procede a la toma de la versión taquigráfica, cuya copia dactilografiada luce en el Distribuido n.º 2901/2014, que integra este documento.

Asunto considerado:

– Carpeta n.º 1550/2014. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal – Ejercicio 2013. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes. (Distribuido n.º 2852/2014).

Se pone a consideración el articulado.

Sección I– Disposiciones Generales.

Artículo 1.º. Se vota: 8 en 10. Afirmativa.

Sección II – Inciso 25 – Administración Nacional de Educación Pública.

Artículo 2.º. Se vota: 7 en 9. Afirmativa.

Se presenta un artículo aditivo correspondiente al Inciso 29 – Administración de los Servicios de Salud del Estado.

Artículo 3.º. (Aditivo). Se vota: 7 en 9. Afirmativa.

El texto del artículo aditivo queda redactado de la siguiente manera:

Artículo 3.°.- Agrégase al artículo 721 de la Ley n.º 18719, de 27 de diciembre de 2010, el siguiente inciso:

"La Administración de los Servicios de Salud del Estado podrá transferir hasta $ 400.000.000 (cuatrocientos millones de pesos uruguayos) por ejercicio hasta la vigencia del próximo Presupuesto Nacional, para atender exclusivamente las sentencias de condena o eventuales transacciones que se dicten contra estas instituciones por juicios laborales, facultándose a la Contaduría General de la Nación a habilitar los créditos correspondientes".

Esta disposición entrará en vigencia a partir de la promulgación de la presente ley.

La Comisión aprueba un proyecto de ley sustitutivo y se designa miembro informante al señor Presidente de la Comisión, Senador Daniel Martínez. (Informe verbal).

A la hora dieciocho y diez minutos se levanta la sesión.

Para constancia se labra la presente Acta que, una vez aprobada, firman el señor Presidente y las Secretarias de la Comisión.

Daniel Martínez, Presidente; **Lydia El Helou**, Secretaria; **Carla Buoncristiano**, Secretaria».

Carp. n.° 1550/2014 - Rep. n.° 1160/2014 Anexo I

I.EL ROL DE LOS INCENTIVOS FISCALES EN EL PROCESO PRODUCTIVO

1. Instrumentos para impulsar el desarrollo productivo

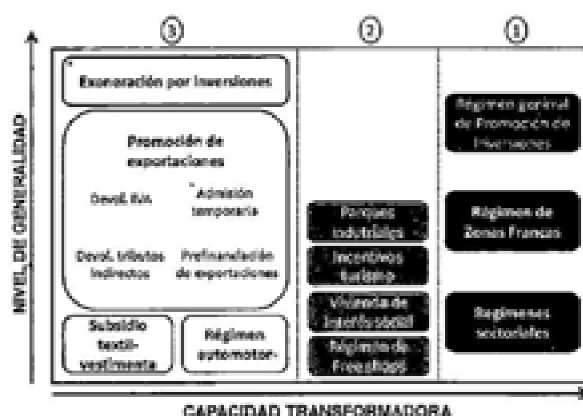
En la última década el desempeño de la economía uruguaya se caracterizó por un crecimiento sostenido del producto a tasas altas, asociado a un aumento de la tasa de inversión y a un fuerte dinamismo exportador. Esas características, que marcaron un quiebre en relación a la tendencia histórica, estuvieron asociadas a transformaciones de carácter permanente en el sistema productivo. En particular, se observa una tendencia creciente a la incorporación de conocimiento en las diversas etapas de la producción, generando ventajas comparativas dinámicas a partir de los diferenciales que tiene el país. Asimismo, el crecimiento se basa cada vez más en el desarrollo de sectores con potencialidad de insertarse en mercados internacionales en rápido crecimiento. De ese modo, el país avanza en un proceso de **cambio estructural** que permite la generación de empleos de más calidad, más productivos y mejor remunerados, que, complementados con políticas para la equidad, impactan positivamente en el bienestar de la población. Este proceso fue analizado en la exposición de motivos presentada el año pasado[1]. En esta Rendición de Cuentas se pone foco en el papel que ha tenido el Estado en el apoyo de ese proceso.

Las políticas públicas han jugado un rol importante en dichas transformaciones. Por un lado, se ha consolidado un marco institucional estable y se han fortalecido las estrategias vinculadas a la provisión de bienes públicos tales como la política de infraestructura, la política educativa o la política de innovación. Por otra parte, se ha avanzado en la mejora de la racionalidad de los incentivos que actúan directamente sobre el sector productivo. De ese modo, se han consolidado aquellas estrategias que han probado ser más efectivas para apuntalar el proceso de cambio estructural.

En este capítulo se presenta un análisis de los principales instrumentos fiscales que utiliza el gobierno para impactar en el comportamiento del sector productivo de modo de avanzar hacia un modelo de país más productivo, integrado e inclusivo. Se incluye una evaluación del diseño de las herramientas utilizadas, su costo y los resultados que ha tenido su aplicación.

[1] Disponible en http://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/3802/1/infeconomicofinan._con_caratula.pdf

A los efectos de sistematizar el conjunto de instrumentos en un marco conceptual común, en el siguiente diagrama se ubican los mismos en un plano en el que en el eje horizontal se considera la capacidad de contribución a la transformación productiva y en el eje vertical se muestra el alcance de los instrumentos en relación a su nivel de generalidad.



Para simplificar la exposición, se presentan tres bloques conceptuales. En el **primer bloque** se presentan las políticas explícitamente diseñadas para atraer o generar inversión: el régimen general de Promoción de Inversiones, el régimen de Zonas Francas y los regímenes sectoriales especiales que surgen de la ley de Promoción de Inversiones y se utilizan para alentar la inversión en determinados sectores de la economía. Se entiende que estas políticas son las que tienen mayor potencialidad de apoyar el cambio estructural.

En el **segundo bloque** se ubican las políticas con una capacidad transformadora menor que las primeras, pero que incentivan la inversión en sectores específicos con capacidad de derrame importante sobre la sociedad. En este capítulo se presenta un análisis de la política de promoción de inversiones para vivienda de interés social y el régimen de *free shops*, pero también se podrían ubicar en este grupo regímenes tales como los parques industriales y los estímulos específicos para el sector turismo.

Por último, entre los instrumentos que impactan en el sector privado pero con menor capacidad transformadora, se pueden ubicar estímulos corrientes tales como el régimen general de exoneración por inversiones y la batería de instrumentos de promoción de exportaciones. Estos instrumentos consideran aspectos relativos al comercio y la producción, no la capacidad de transformación ni la productividad. También en este

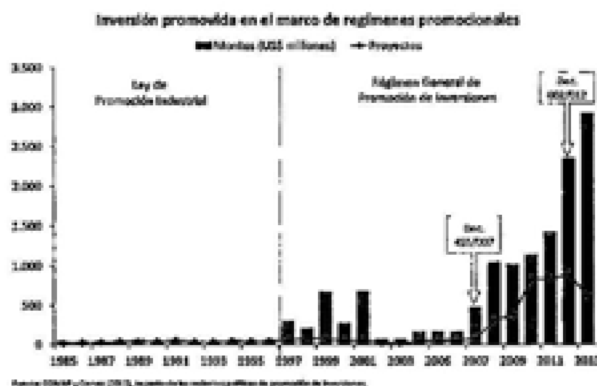
tercer grupo se pueden ubicar los regímenes específicos como el subsidio al sector de textil-vestimenta y el régimen automotor, que son instrumentos que en su concepción buscaron impulsar transformaciones productivas, pero que merecen reformulaciones a la luz de un análisis de los costos y los beneficios sociales que tienen asociados.

El Régimen General de Promoción de Inversiones

En 1998 la Ley 16.906 estableció el Régimen General de Promoción de Inversiones, pretendiendo darle mayor generalidad al régimen específico para el sector industrial que existía desde la década del setenta (Decreto-Ley 14.178/74).

Sin embargo, en 2007 se diagnosticó que el régimen había tenido poco impacto por ser excesivamente complejo, con alto grado de discrecionalidad, focalizado en ciertos sectores de actividad y poco transparente. Así, se elaboró una nueva reglamentación del régimen mediante el **decreto 455/007**, que buscó establecer reglas de juego más simples que abarcaran a todos los sectores.

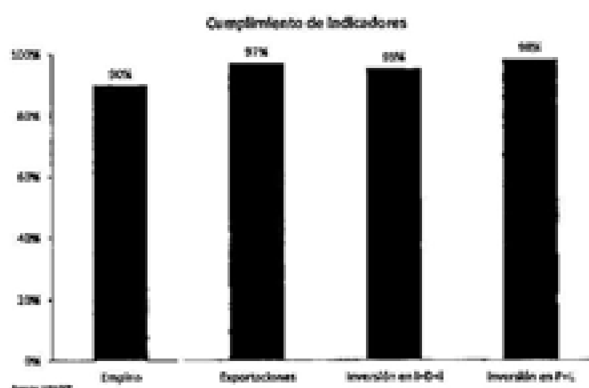
De ese modo, entre 2007 y 2013 la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) recomendó al Poder Ejecutivo la promoción de casi 4.000 proyectos, por un valor total superior a 10.000 millones de dólares, lo que representa casi el 25% de la inversión privada del periodo.



Un énfasis importante del régimen de Promoción de Inversiones es que los proyectos comprometen ciertos indicadores, alineados con los objetivos de desarrollo del país, y el Estado realiza una **evaluación *ex-post*** del cumplimiento de los indicadores comprometidos. De ese modo, se ha logrado una aplicación mucho más expeditiva que en el pasado.

A modo ilustrativo, se presentan los resultados de un estudio elaborado por UNASEP[2]. En él se consideraron 732 unidades de análisis (proyectos con sus ampliaciones) evaluados por la oficina de Control y Seguimiento de COMAP-MEF, que fueron presentados antes de abril de 2013 bajo la reglamentación del decreto 455/007. En todos los casos se trata de proyectos que al momento de la evaluación ya habían terminado su cronograma de ejecución de inversiones.

De dicho análisis surge que el **84% de la inversión recomendada efectivamente se ejecutó**. Esto implica que este instrumento, con evaluación *ex-post* resultó efectivamente útil para impulsar procesos de inversión. Además, el análisis incluyó una evaluación del nivel de cumplimiento de los indicadores comprometidos por las empresas al momento de presentar los proyectos. Los resultados son muy auspiciosos, aún más considerando que en todos los casos resta plazo para que las empresas demuestren el cumplimiento de sus indicadores.



Para los proyectos considerados en ese análisis, la exoneración de IRAE otorgada significó casi 50% de la inversión promovida[3]. Sin embargo, dada la mecánica del régimen, las empresas no necesariamente utilizan todo el beneficio. Para evaluar el costo fiscal asociado a este régimen es pertinente poner el foco en las 271 unidades de análisis para las que el plazo para utilizar el beneficio de exoneración del IRAE ya culminó. Dentro de ese universo, se observa que el ratio de aplicación de la exoneración otorgada se ubica en 75%. De ese modo, para este universo de análisis **la exoneración fiscal efectiva representó el 38% de la inversión promovida.**

[2] Disponible en https://www.mef.gub.uy/unasep/estudios/informe_cumplimiento_proyectos_promovidos_ley16906.pdf
[3] Para estos resultados se consideran 704 unidades de análisis por falta de datos en 28 de las originales.

	Resta plazo	Culminaron plazo	Total
Unidades de análisis	433	271	704
Inversión promovida (UI:)	6.071	2.906	8.977
Beneficio IRAE otorgado (UI:)	2.937	1.472	4.409
Beneficio IRAE otorgado/ Inversión promovida	48%	51%	49%
Beneficio IRAE aplicado (UI:)	1.315	1.100	2.415
Beneficio IRAE aplicado/ beneficio IRAE otorgado	45%	75%	55%
Beneficio IRAE aplicado/ Inversión promovida	22%	38%	27%

Fuente: MEF a partir de datos de UNASEP

En 2012, en un nuevo escenario macroeconómico, se diagnosticó que el régimen fue efectivo para dinamizar los procesos de inversión en momentos de recuperación postcrisis pero que en el nuevo contexto, se debían hacer cambios para afinar los criterios. Partiendo de esa idea, el **decreto 002/012** redefine los criterios del régimen, mejorando los indicadores de modo de acompañar mejor el proceso de desarrollo económico y social.

En la nueva reglamentación se fortalecieron los indicadores de modo de vincularlos más estrechamente con dimensiones que hacen al cambio estructural. En particular, se modificaron las ponderaciones de los indicadores de modo de reconocer con mayores beneficios a aquellos proyectos que aporten más en términos de generación de empleo de calidad, descentralización e incremento de las exportaciones. Del mismo modo, se incorporaron incentivos para micro y pequeñas empresas y para usuarios de parques industriales.

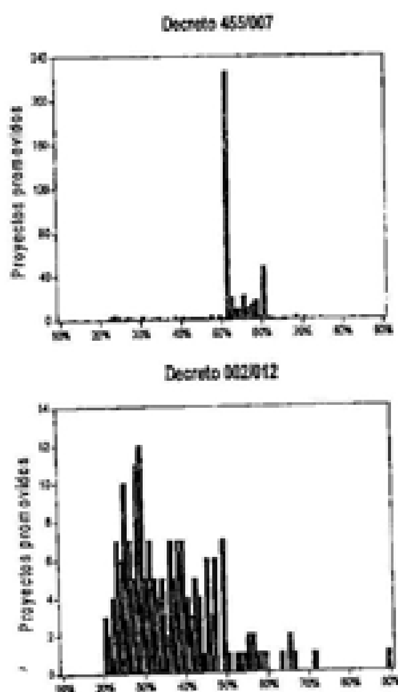
Para enfocar en las diferencias entre uno y otro decreto, se presenta un análisis de los proyectos promovidos en 2013, dado que en ese año se presentaron proyectos evaluados al amparo de ambos decretos.

Inversión promovida en 2013			
	Dec. 455/007	Dec. 002/012	Total
Proyectos	433	176	609
Inversión recomendada (US$:)	1.333	350	1.683
Exoneración de IRAE (US$:)	728	153	881
Exoneración de IRAE (%)	55%	44%	52%

Fuente: UNASEP

Mientras que bajo el régimen del decreto 455/007 las exoneraciones de IRAE se concentraban en torno a 50% en todos los proyectos, en el caso de los proyectos evaluados bajo el decreto 002/012 las tasas de exoneración muestran una distribución mucho más variada. Este rasgo refleja la capacidad del nuevo régimen de premiar a los proyectos que más contribuyen al cambio estructural.

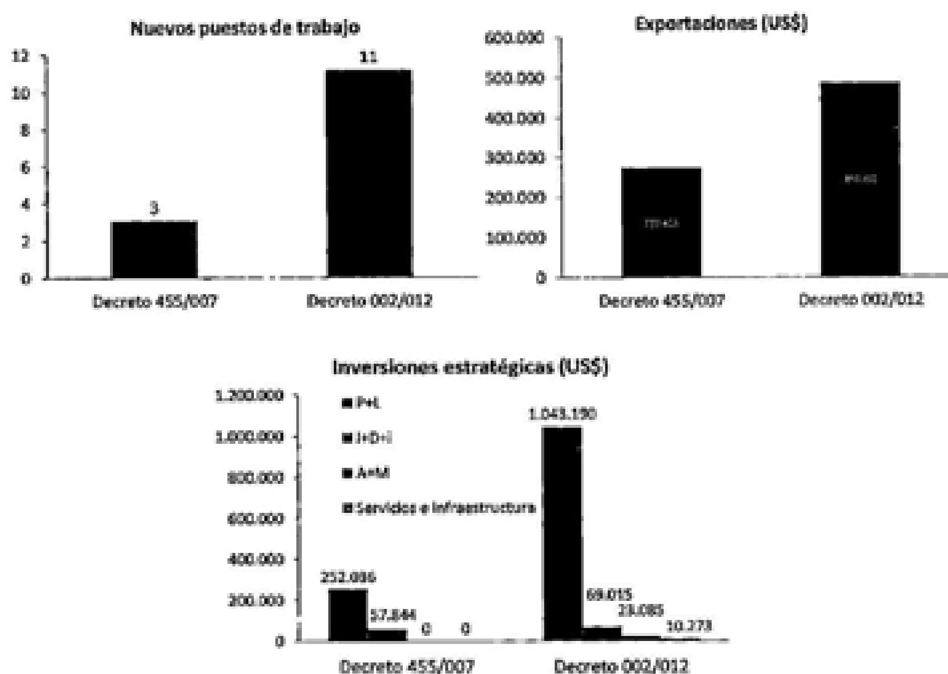
Exoneraciones de IRAE otorgadas a proyectos promovidos en 2013



Fuente: MEF a partir de datos de UNASEP

Esta característica redunda en una mayor eficiencia en la asignación de las exoneraciones. En efecto, los proyectos aprobados bajo el decreto 002/012 implicaron más compromisos del sector privado a cambio de la exoneración fiscal otorgada. La siguiente serie de gráficos presenta los resultados comprometidos por cada 1 millón de dólares de exoneración para los proyectos promovidos en 2013 bajo uno y otro decreto.

Resultados comprometidos por cada US$1 millón de exoneración



Fuente: MEF a partir de datos de UNASEP de proyectos promovidos en 2013.

Esta característica está alineada con la búsqueda de la **eficiencia en el uso de los recursos públicos**. En efecto, en el nuevo esquema de evaluación, para obtener una exoneración alta los proyectos deben tener características "deseables" en varios aspectos. De ese modo, el nuevo régimen premia mucho más que el anterior a los proyectos que se adaptan mejor a los objetivos de desarrollo sustentable.

En suma, las evaluaciones preliminares de impacto del cambio en la reglamentación muestran que el rediseño del sistema en la práctica consiguió mejores resultados de impacto.

Zonas Francas

En 1987 se aprobó la Ley de Zonas Francas (Ley 15.921/987), con el objetivo expreso de promover inversiones, expandir las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la

integración económica internacional. A partir de entonces, es posible identificar **dos etapas de autorizaciones de Zonas Francas**. La primera de ellas, en los años siguientes a la aprobación de la Ley y la segunda en años recientes.

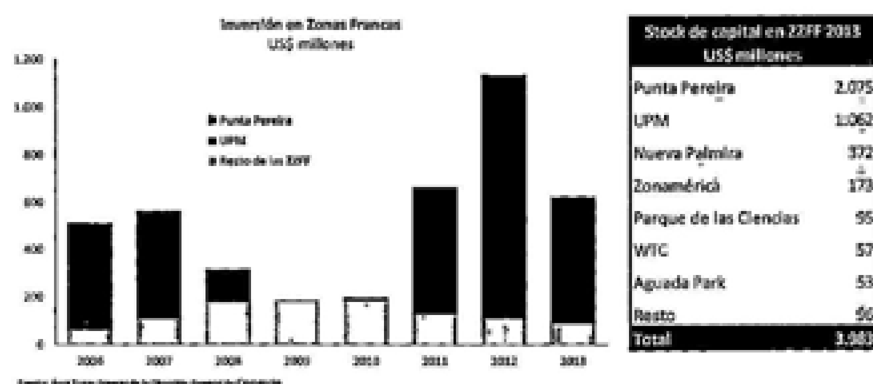
Autorizaciones para la operación de Zonas Francas		
Año	**Zona Franca**	**Especialización**
1987	Colonia	Industrial/logística
1987	Nueva Palmira	Logística
1990	Zonamérica	Logística/Servicios Globales
1991	Colonia Suiza	Industrial/logística
1992	Río Negro	Logística
1993	Rivera	Industrial/logística
1994	Libertad	Logística
1994	Florida	Logística
2004	UPM	Industrial
2007	Aguada Park	Servicios Globales
2007	WTC	Servicios Globales
2008	Punta Pereira	Industrial
2009	Parque de las Ciencias	Servicios especializados

Fuente: elaboración propia en base a autorizaciones.

Se observa que las últimas autorizaciones implicaron un quiebre en el uso del régimen, en el sentido de que se ha observado una especialización en actividades con potencialidad transformadora de la cultura productiva. En suma, el régimen se consolidó para tres tipos de situaciones:

- Localización de **inversiones de gran porte** para la producción de manufacturas que se producen en relativamente pocos lugares y se comercian globalmente.
- Localización de actividades de sectores de **servicios globales de exportación**.
- Desarrollo de **actividades logísticas** de cierto valor agregado, relacionadas con el rol de Uruguay como centro de distribución de mercaderías que tienen por origen y/o destino la región.

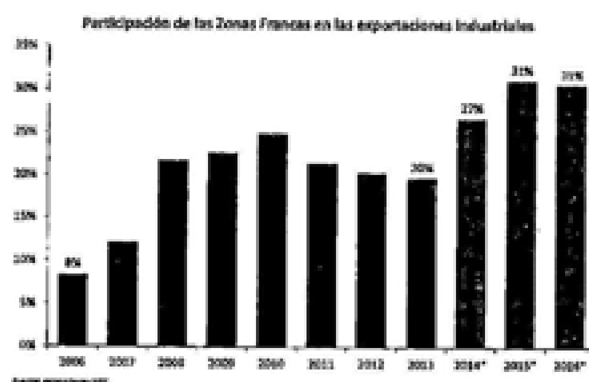
En ese contexto, se observó un proceso de dinamización de los procesos de inversión en Zonas Francas y actualmente se estima que el **stock de capital** en las mismas asciende a casi **4.000 millones de dólares**.



Stock de capital en ZZFF 2013 US$ millones	
Punta Pereira	2.075
UPM	1.062
Nueva Palmira	372
Zonamérica	173
Parque de las Ciencias	55
WTC	57
Aguada Park	53
Resto	56
Total	3.983

El último censo de Zonas Francas muestra que el valor agregado bruto generado en el marco de este régimen representa aproximadamente 3,5% del PIB[4] y se prevé que para 2015 dicho valor representará 4,5 puntos del PIB.

Los servicios globales de exportación explicaron el 20% del VAB, mientras que 25% correspondió a actividades comerciales y logísticas y el 53% correspondió a industrias manufactureras de gran porte que producen para la exportación. De ese modo, la actividad en Zonas Francas tiene una participación significativa en las exportaciones industriales y agroindustriales del país.



Esta realidad productiva dinámica también se caracteriza por su capacidad para generar **empleo de calidad**, más calificado y mejor remunerado. Se trata de una realidad empresarial que genera una mayor demanda de calificación de recursos humanos en la oferta exportable uruguaya que en

[4] Censo de Zonas Francas, año 2010.

el pasado. En concreto, se estima que en 2013 más de 15.000 personas trabajaban en Zonas Francas.



Esta realidad dinámica implica la necesidad de un nuevo marco normativo, más acorde a la realidad actual y más alineado al régimen general de promoción de inversiones. En ese sentido, en julio de 2013 se presentó al Parlamento un proyecto de reformulación del régimen que apunta a dinamizarlo y darle mayor especialización a la luz del análisis de su funcionamiento.

El proyecto de ley a estudio del Parlamento introduce modificaciones significativas:

- Ampliación del alcance del instrumento a través de las **zonas temáticas de servicios** para atención a la salud, esparcimiento y entretenimiento y audiovisuales.
- Adecuación del mínimo de **mano de obra nacional** a las realidades de la localización de servicios globales.
- Consolidación de la **actividad logística** a través del Control Aduanero al interior de las zonas (proyecto de Ley del Código Aduanero - CAROU).
- Especificación del instrumento para **inversiones industriales** de gran significación (monto y contenido tecnológico).
- Promoción expresa de la **descentralización** de actividades económicas y el desarrollo de las zonas con desventajas de localización.

Regímenes sectoriales

La ley de Promoción de Inversiones de 1998 establece, además del régimen general, la posibilidad de que el Poder Ejecutivo declare

promovidos a ciertos sectores específicos, otorgándoles beneficios fiscales bajo ciertas condiciones. De ese modo, las empresas que cumplan con los requisitos establecidos en la reglamentación deben presentarse ante la COMAP para recibir los beneficios sectoriales que correspondan.

Las declaraciones promocionales han buscado generar estímulos específicos para sectores con alta potencialidad para contribuir al cambio estructural por su componente tecnológico, su demanda de empleos de calidad, su capacidad de generar encadenamientos con otras actividades de la economía y de diversificar la matriz energética, así como por su inserción internacional particularmente dinámica.

Como se observa en el siguiente cuadro, a partir de 2008 se empezó a hacer un uso mucho más activo del instrumento.

Sectores promovidos en el marco de la Ley 16.906

Año	Decreto	Sector
1999	84/999	Software
2003	175/003	Complejos turísticos
2008	207/008	*Call-centers*
2009	58/009	Industria naval y electrónica
2009	346/009	Maquinaria agrícola
2009	354/009	Energía renovable
2010	210/010	Fabricación de vehículos
2010	332/010	Plantines y árboles
2010	404/010	Hoteles y condominios
2011	324/11	Comprobantes fiscales electrónicos
2011	411/011	Tratamiento de residuos industriales
2011	459/011	POS
2013	11/013	Biotecnología
2013	68/013	Exploración de hidrocarburos

Fuente: decretos promocionales

El caso del **sector software** permite ejemplificar los objetivos de la declaratoria promocional y su interrelación con el concepto de sector o actividad naciente. En 1999 se estableció mediante un decreto promocional sectorial la exoneración del 100% del IRAE generado por el sector. En 2008, una vez que el sector se encontraba consolidado en el país, comienza un proceso de retiro de los incentivos y su gradual sustitución por un esquema similar al de los otros servicios de exportación. Desde entonces, el sector ha mostrado gran dinamismo, lo que muestra el éxito de esta intervención puntual, diseñada para apoyar temporalmente el desarrollo de un sector con potencialidad para competir internacionalmente.

Vivienda de interés social

La Ley 18.795/011 de promoción de la inversión en Vivienda de Interés Social, promueve mediante exoneraciones fiscales la inversión privada para construcción, reciclaje, refacción o ampliación de unidades, con destino a venta o arrendamiento. El mecanismo se enmarca en el esquema general de promoción de inversiones y busca alinear la rentabilidad privada con la rentabilidad social, transformando el esquema de asunción de riesgos. Por tanto, es un ejemplo de políticas de apoyo para que los privados tomen decisiones que generen externalidades positivas en el conjunto de la sociedad.

Si bien no se han publicado datos de 2013, ya se observa que el sistema ha logrado incentivar el desplazamiento de parte del flujo de inversión en vivienda desde las zonas de altos ingresos hacia otras áreas ricas en bienes públicos de capital que no estaban recibiendo la inversión necesaria.

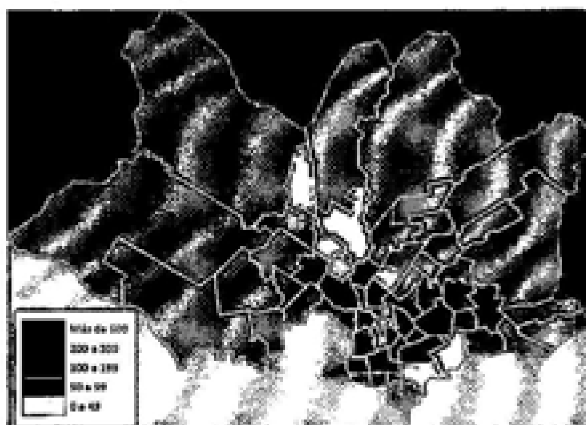


A mayo de 2014 se había ingresado a la Oficina del Inversor de la ANV unos 300 proyectos con más de 9.500 viviendas. De estos, ya se habían promovido 240 proyectos por un total de 7.500 viviendas, de las cuales casi 500 se habían finalizado y el resto se encontraban en proceso de obra.

El siguiente mapa muestra las viviendas promovidas por barrio de Montevideo al 31 de mayo de 2014. Como se observa, el proceso ha incentivado la inversión en vivienda en barrios no costeros de

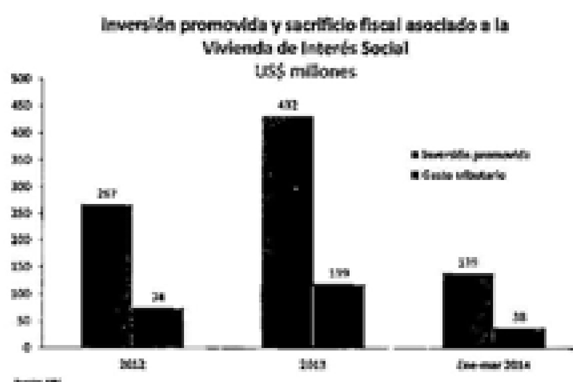
Montevideo. De ese modo, se logra incentivar el desarrollo de áreas centrales de las ciudades para optimizar la inversión realizada en servicios por parte del Estado.

Viviendas promovidas por barrio de Montevideo – a mayo 2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos de ANV

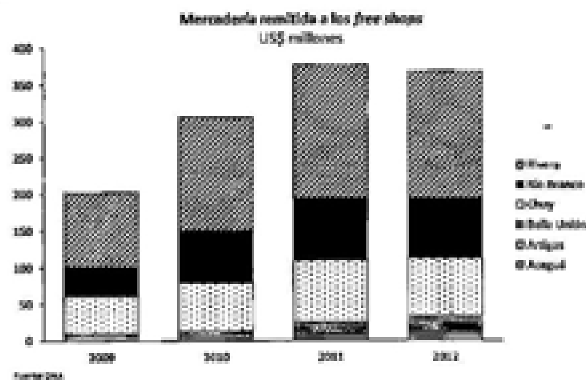
A marzo de 2014 la inversión promovida en el marco de este régimen alcanzaba a unos 840 millones de dólares, con un sacrificio fiscal estimado del entorno de 28% de ese valor[5].



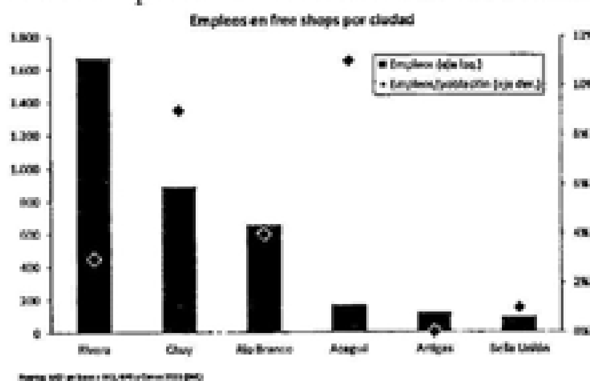
[5] La estimación corresponde a la exoneración que tendrían los proyectos promovidos durante toda la ejecución de obra y bajo el supuesto de que todas las unidades se destinan a la venta, no corresponde a lo efectivamente ejecutado cada año.

Free shops

Entre los instrumentos que se presentaron en el segundo grupo, de moderada capacidad de transformación de la economía, se puede ubicar el régimen de *free-shops*. Los comercios que funcionan bajo este sistema han mostrado gran dinamismo en años recientes.



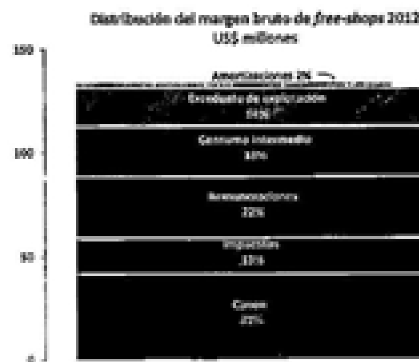
Estos comercios se encuentran en el núcleo central de la oferta turística de frontera y han servido para dinamizar a otras industrias conexas, tales como restaurantes, hoteles y otros servicios para los visitantes. Además, generan unos 3.500 empleos en ciudades de la frontera con Brasil.



Existen unas 82 tiendas bajo la modalidad de *free-shops*, que en 2012 facturaron ventas por un total de 489 millones de dólares.

Tipo	Empresas	% ventas	Empleo	Ventas anuales promedio por empresa US$
Cadena	4	37%	1.247	45
Grandes	3	26%	451	43
Medianos	21	26%	953	6
Pequeños	54	11%	842	1
Total	82	100%	3.493	6

De las ventas facturadas, 134 millones de dólares representaron valor agregado nacional.



Cabe destacar que en 2012 el sector aportó al Estado 60 millones de dólares por concepto de canon de explotación e IRAE.

Exoneración por inversiones

En el nivel de mayor generalidad de los instrumentos del tercer grupo (esto es, aquellos con menor capacidad transformadora de la economía), se ubica el régimen general de exoneración por inversiones.

El artículo 53 del Título 4 del Texto Ordenado 1996 dispone la exoneración del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) de las rentas que se destinen a la adquisición de determinados bienes de activo fijo, por un porcentaje máximo de la inversión realizada. En términos generales dicho máximo es del 40% para determinados bienes muebles y del 20% para la construcción y ampliación de ciertos bienes inmuebles.

En 2012 la exoneración por inversiones implicó una **renuncia fiscal de casi 40 millones de dólares**. Esto constituye un beneficio fiscal importante que no tiene contrapartidas, opera en forma automática y generalizada y no está sometido a evaluaciones de ningún tipo.



El origen de la norma se ubica en la Ley 15.903/987 y su objetivo inicial era actuar como un instrumento de política tributaria para el estímulo de la inversión. Sin embargo, el país cuenta hoy con la Ley 16.906/998 de Promoción y Protección de Inversiones que es un instrumento específico para ese fin. Por lo tanto, si bien en el momento de su diseño la exoneración por inversiones tenía una racionalidad bien clara, actualmente resulta necesario ajustar su aplicación. Con ese propósito, el Poder Ejecutivo elevó al Parlamento un **Proyecto de Ley** que busca ajustar la redacción del artículo 53 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, de manera que el otorgamiento de la exoneración tributaria alcance exclusivamente a las empresas de reducida dimensión económica.

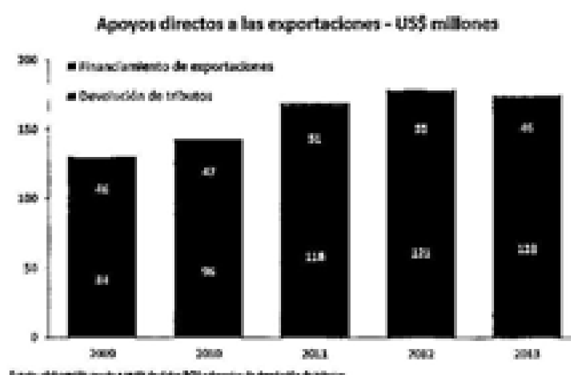
Promoción de exportaciones

A los efectos del presente análisis se agrupan dentro de los instrumentos de promoción de exportaciones a los regímenes de devolución de IVA, admisión temporaria, devolución de tributos indirectos y prefinanciación de exportaciones.

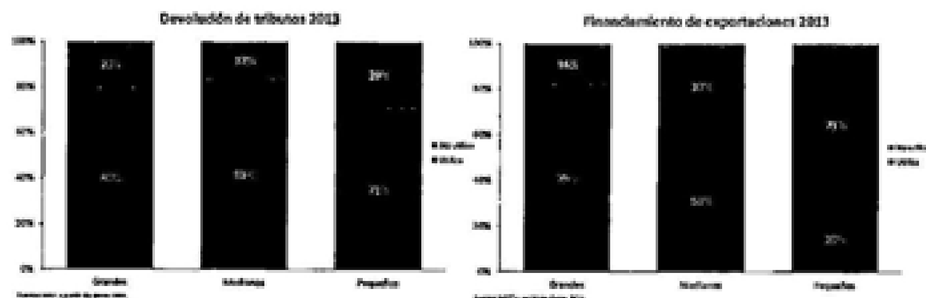
En todos los casos se trata de instrumentos que pueden ser usados por cualquier exportador (por eso se ubican en el esquema inicial con un nivel de generalidad medio-alto) y que no tienen por finalidad generar cambios profundos de la economía, sino acompañar los procesos exportadores evitando que se exporten impuestos.

Mientras la devolución del IVA y el régimen de Admisión Temporaria suponen renuncias fiscales, la devolución de tributos y el financiamiento de exportaciones implican un apoyo directo a las exportaciones que tiene

un costo fiscal determinado. En 2013 estos dos apoyos tuvieron **un costo fiscal de 174 millones de dólares,** lo que equivale a 0,4% del PIB.



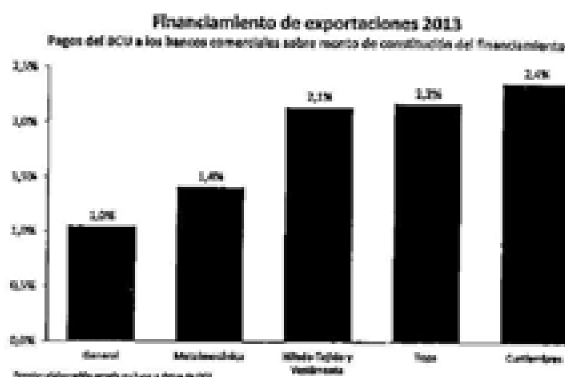
El uso de los instrumentos no es igual entre las empresas de diversos tamaños. Se observa que mientras que en el caso de la devolución de tributos las empresas de todos los tamaños acceden, las empresas más pequeñas tienen dificultades para acceder a la financiación de exportación (probablemente como reflejo de inequidades en el acceso al sistema bancario)[6].



Teniendo en cuenta este análisis y procurando dar mayor simplicidad al régimen, **a partir de junio de 2014 se eliminó el financiamiento de exportaciones** (decreto 147/014), al tiempo que se incrementaron en 50% las tasas de devolución de tributos.

[6] A los efectos de evaluar el grado de utilización del régimen, se observaron las solicitudes de devolución de tributos y de financiación de exportaciones. Se clasificó a las empresas exportadoras según sus exportaciones anuales en pequeñas (entre US$ 300.000 y US$ 5 millones), medianas (entre US$ 5 y US$ 15 millones) y grandes (más de US$ 15 millones). Se presentan los datos para 2013 pero los porcentajes de utilización fueron similares en años anteriores.

En 2013 el apoyo a los sectores exportadores había supuesto una tasa implícita del entorno de 1% sobre el valor FOB de exportación, con niveles mayores para los sectores más afectados por la crisis internacional, que obtuvieron un tratamiento más favorable en 2009.



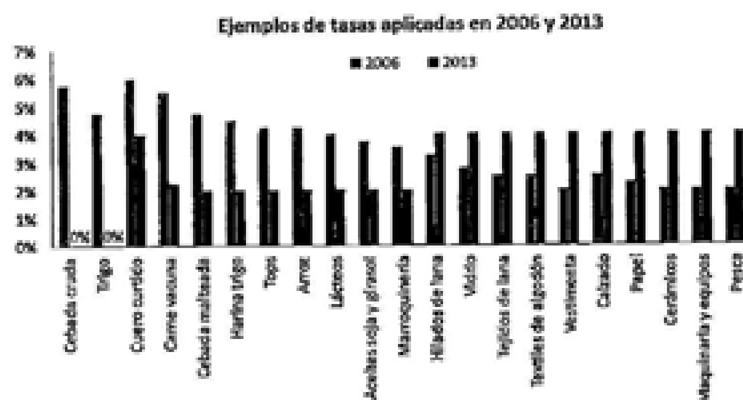
Por su parte, la **Devolución de Tributos** tiene por objetivo evitar la exportación de impuestos en bienes de fabricación nacional[7]. Antes de la reforma tributaria de 2007, coexistían dos regímenes superpuestos que implicaban la existencia de 103 tasas diferentes.

Con la Reforma Tributaria de 2007 se buscó alinear y simplificar los instrumentos, además de adecuar las tasas de devolución de impuestos a la nueva carga tributaria. Con ese espíritu, se introdujo una tasa general máxima de 2% sobre el valor FOB de exportación y se eliminó la devolución de tributos para materias primas en estado natural.

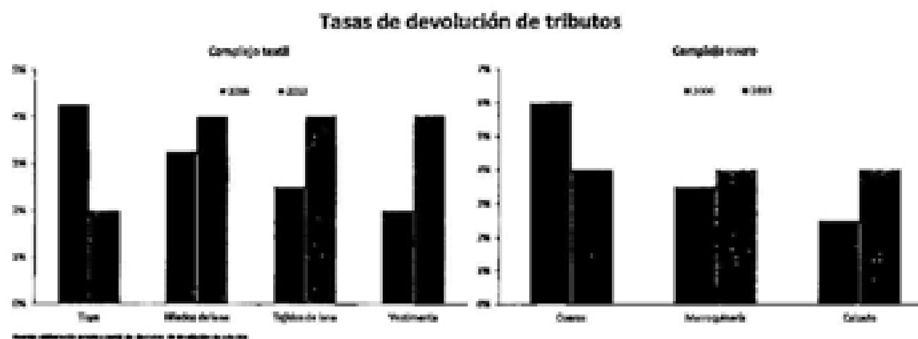
En el contexto de crisis internacional de 2008-2009 se introdujo un cambio transitorio al régimen, duplicando la devolución de tributos a los sectores más afectados por la coyuntura. De ese modo, la tasa de devolución de impuestos para los sectores de carne aviar, pescado procesado, cítricos, madera contrachapada, papel, cerámicos, vidrio, textil-vestimenta, calzado, marroquinería y metalmecánica pasó a 4% del valor FOB de exportación.

---

[7] Por ese motivo, el mecanismo de devolución de tributos no se aplica a las exportaciones de productos cuyo valor FOB esté constituido en más de 80% por insumos importados.



Además de simplificar el régimen, los cambios introducidos lograron revertir algunos incentivos perversos que estaban implícitos en el sistema anterior, que aplicaba tasas superiores a algunas materias primas en estado natural que a otros bienes de mayor elaboración. A modo de ejemplo, se detallan las tasas aplicadas en el complejo textil y del cuero. Como se observa, antes de la reforma las tasas de devolución de tributos eran menores para los productos más elaborados que para los productos básicos.



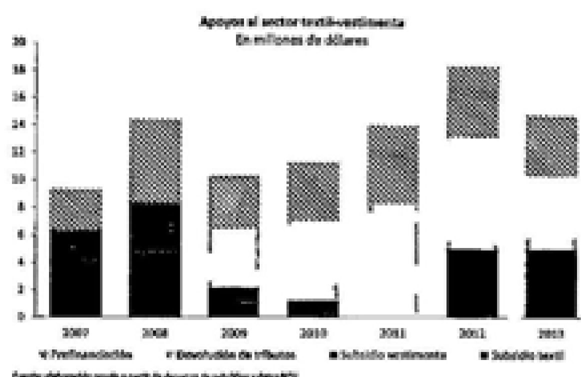
Como ya se comentó, desde junio de 2014 se reforzó el mecanismo de devolución de tributos, incrementando en 50% las tasas aplicadas. Así, la tasa general pasó de 2% a 3% y para los sectores específicos que tenían una tasa de 4%, ésta se llevó a 6%. De ese modo, se estima que se mantendrá prácticamente incambiado el apoyo promedio, aunque se espera que las empresas más pequeñas logren aprovechar mejor el régimen.

Subsidios específicos

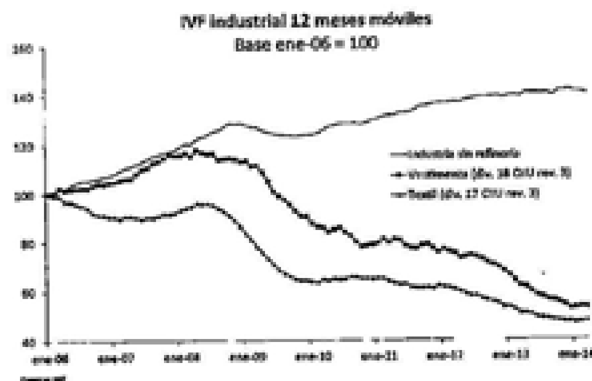
- **Sector textil**

A partir de 2007, el **sector textil-vestimenta** ha recibido apoyos importantes a través de la tasa especial de devolución de tributos y financiamiento de exportaciones y también a través de subsidios explícitos a la producción.

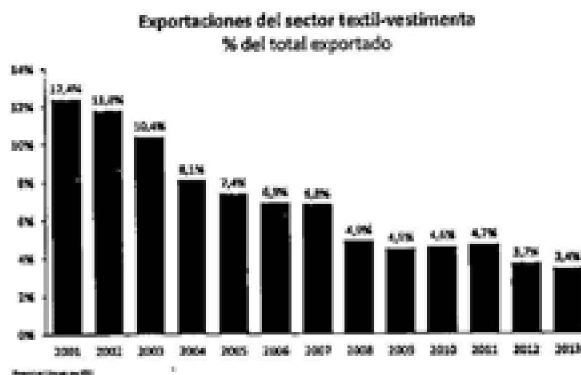
En el gráfico se presenta el esfuerzo fiscal que ha significado para el país el apoyo a este sector entre 2007 y 2013. Se observan las partidas previstas en la Ley 18.172/007 para los años 2007-2009 y las subvenciones que surgen de la Ley 18.846/011 para 2012-2013. De esta última ley surgen partidas para los próximos años hasta 2018. También se muestra la devolución de impuestos y la prefinanciación de exportaciones efectivamente cobradas por empresas del sector. En total, en el periodo que recoge el gráfico, los apoyos al sector alcanzaron a 92 millones de dólares.



Los subsidios se establecieron como estrategia defensiva ante la dificultad que estaba enfrentando el sector para colocar sus productos internacionalmente. Sin embargo, a pesar de estos apoyos el sector se ha comportado sistemáticamente de manera contractiva.



En el mismo sentido, las exportaciones de este sector han visto reducida su participación en las exportaciones totales del país a menos de 4%.



El objetivo de los apoyos directos al sector era evitar la pérdida de capacidades productivas ante una situación externa desfavorable. Sin embargo, la tendencia contractiva se ha mantenido a pesar de los apoyos otorgados. Como consecuencia, se plantea el desafío para las políticas públicas de generar las condiciones que acompañen la relocalización de los factores productivos hacia sectores que enfrenten una demanda internacional más dinámica.

- **Sector automotor**

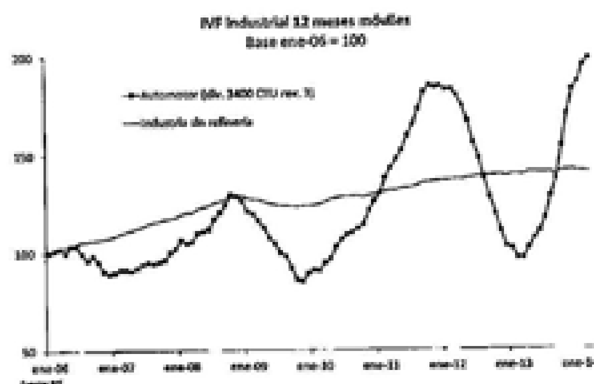
El **régimen automotor**, definido en el Decreto 316/992, implica un subsidio del 10% sobre el valor FOB de las exportaciones. Se trata de un instrumento diseñado hace más de veinte años, en pleno proceso de integración regional del MERCOSUR, con el objetivo de impulsar la reconversión del sector desde una producción protegida y orientada al

mercado interno, hacia una producción orientada a la exportación a la región, con una protección transitoria. Sin embargo, el régimen se fue prorrogando y actualmente no tiene plazo de vigencia.

A pesar del fuerte estímulo, el comportamiento del sector ha sido volátil. Las empresas **ensambladoras** lograron cambiar su estrategia comercial en la década de 1990, direccionándose hacia la región. Como consecuencia de dicha inserción, la producción del sector tuvo una drástica reducción durante los años de la crisis. Recientemente, surgieron nuevas empresas y actividades que dinamizaron la producción, aunque se mantuvo volátil y muy dependiente de las trabas impuestas por los socios comerciales. En particular, en 2012 las ventas tuvieron una importante caída por problemas de acceso a los mercados regionales, en los que se enfrentan frecuentes trabas comerciales.



En 2013 se observó un pico de producción: se colocaron algo más de 15.000 vehículos armados en Uruguay, lo que representó un valor de 260 millones de dólares. El 62% del valor exportado tuvo como destino Argentina, mientras que Brasil significó el 36%. La dependencia de los mercados regionales se evidencia en la volatilidad de la producción, que, aunque dinámica, muestra fuertes fluctuaciones.

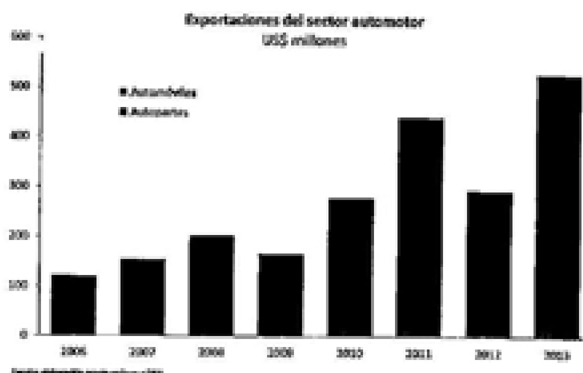


Por su parte, las exportaciones de **autopartes**[4], con un comportamiento menos volátil que las de vehículos, alcanzaron los 271 millones de dóalres en 2013.



En total, las exportaciones del sector automotor y autopartista alcanzaron a 531 millones de dólares en 2013, lo que tuvo como contracara **un costo fiscal de más de 50 millones de dólares** por el subsidio específico del sector.

[4] Las principales autopartes que se exportan son los cueros para la elaboración de asientos, pero también se incluyen tubos de acero para carrocería, cables eléctricos (arneses) y cintas, pastillas y discos de freno, así como airbags.



A pesar de los subsidios recibidos, las exportaciones del sector siguen teniendo un fuerte componente importado, especialmente en las ensambladoras, donde en el periodo 2009-2012 más del 70% del VBP correspondió a insumos producidos en el exterior. En tanto, en el subsector de autopartes se procesó una reducción significativa en el componente importado de sus exportaciones, que pasó del 72% en 2009, al 56% en 2012. Esto último es el resultado de una recomposición del sector, con la instalación y ampliación de operaciones de empresas en actividades relativamente más intensivas en mano de obra, junto con la reducción de las operaciones de otras con muy elevado componente importado.



En suma, luego de varias décadas de apoyos sustantivos (muy superiores a los brindados a las demás industrias), no es claro que se haya logrado consolidar un sector industrial autosustentable. A modo de ejemplo se presenta el porcentaje de la masa salarial que puede ser cubierto por el subsidio. Como se observa, dicha proporción (subsidio/masa salarial) se ha mantenido en niveles altos, especialmente en el sector ensamblador.



Este diagnóstico plantea la necesidad de reformular el instrumento. El mantenimiento del beneficio debe estar sujeto al cumplimiento de un conjunto de metas tales como generación de empleo de calidad, innovación e incorporación de valor agregado nacional, de modo que se justifique el esfuerzo fiscal realizado. Actualmente, un grupo de trabajo conformado por el MIEM y el MEF está diseñando una transición hacia un sistema que se adapte mejor al régimen general, exigiendo mayores contrapartidas de los privados a cambio del apoyo brindado.

El costo fiscal de los estímulos

Para analizar el grado de eficiencia de los incentivos se tiene que tener en cuenta el tipo de comportamiento que incentivan y el costo que tienen asociado.

Se estima que en 2012 (último año para el que se cuenta información completa) los instrumentos que forman la "caja de herramientas" que se analizó en este capítulo tuvieron un **costo fiscal equivalente a 2% del PIB**.

Gasto tributario 2012		
Instrumento	US$ millones	% PIB
Promoción de inversiones	247	0,5%
Zonas Francas	313	0,6%
VIS	75	0,2%
Free shops	101	0,2%
Exoneración por inversiones	40	0,1%
Devolución de tributos indirectos	123	0,2%
Financiamiento de exportaciones	55	0,1%
Subsidio automotriz	40	0,1%
Subsidio vestimenta-textil	4	0,01%
Total instrumentos analizados	1.734	2,0%

Fuente: estimaciones MEF a partir de datos DGI, MVOTMA, DNA y BCU

En el cuadro anterior se presenta una estimación de los costos de los instrumentos. Como se observa, la mayor parte del gasto tributario está centrado en los instrumentos con mayor capacidad transformadora, que generan comportamientos emprendedores, con potencialidad de apoyar el cambio estructural de la economía uruguaya. Sin embargo, se observa que un guarismo equivalente a 0,5% del PIB se resigna en instrumentos que exigen escasas contrapartidas del sector privado, y tienen escaso impacto en las capacidades económicas que impactan en el crecimiento de largo plazo. Este análisis constituye un insumo para una evaluación más transparente de los instrumentos.

2. Evaluación del uso sectorial de los instrumentos de promoción: el caso de las empresas exportadoras

Dado que los instrumentos de los estímulos al sector productivo responden a diversos tipos de racionalidad pero se aplican de forma simultánea, resulta oportuno realizar un análisis conjunto de su utilización.

En esta sección se comparan los apoyos recibidos por diversos sectores productivos con las contribuciones tributarias que realizaron dichos sectores a la sociedad. A efectos de incluir los instrumentos de promoción de exportaciones, el análisis se limita a empresas exportadoras.

Se seleccionaron sectores con inserción exportadora alta y las empresas se clasificaron en un único sector industrial según su principal producto de exportación. Las empresas incluidas explican el 85% de las exportaciones de bienes y representan casi 20% del PIB promedio del periodo.

Los datos no incluyeron los apoyos y pagos de tributos de los proveedores de insumos, por lo que el presente trabajo no puede considerarse un análisis de toda la cadena sino solamente del último eslabón de la cadena. Los sectores analizados fueron: frigoríficos, comercializadores de granos, lácteos, arroz, química, plástico y caucho, automotriz, curtiembres, medicamentos, tops, pesca y vestimenta.

Se analizan los apoyos recibidos por el sector productivo exportador y se los compara con las contribuciones tributarias que realizaron dichos sectores a la sociedad, tomando como periodo de referencia el **trienio 2010- 2012.**

La información utilizada en esta sección surge de varias **fuentes**. La principal es la Dirección General Impositiva (DGI), a la que se le solicitó información de un listado de empresas seleccionadas. Además, se obtuvieron datos de la prefinanciación de exportaciones efectivamente transferida por el BCU a los bancos comerciales a nivel de empresa y producto. La información se completa con datos de la Dirección Nacional de Aduanas acerca de exportaciones, utilización de insumos en admisión temporaria y devolución de tributos solicitada a nivel de empresa y producto.

La información que se consideró para el cálculo de la **carga tributaria** fue la siguiente:

- Impuesto a la Renta (IRAE): incluye el IRAE devengado, antes de exoneraciones por inversiones o por promoción de inversiones.

- Impuesto al Patrimonio (IP): incluye el IP devengado antes de deducir los activos exonerados de IP y la promoción de inversiones.

- Otros impuestos directos: incluye otros impuestos directos recolectados por DGI, así como tasas especificas sectoriales no recolectadas por DGI: la tasa recaudada por el INAC en el sector de la carne y la tasa a los medicamentos de la Ley 17.738 (Caja de Profesionales).

- IVA costo: Corresponde al IVA no deducible, afectado a ventas exentas de IVA.

En tanto, para el cálculo del uso de los **apoyos productivos** se consideraron los siguientes conceptos:

- Promoción de inversiones: corresponde a la exoneración por inversión promovida en el marco de la ley 16.906 efectivamente utilizada como crédito fiscal en el periodo.

- Exoneración por inversiones: corresponde a la suma de las exoneraciones por inversiones y a los activos exentos de IP.

- Prefinanciación: monto efectivamente transferido por el BCU a los bancos comerciales por operaciones constituidas en el periodo

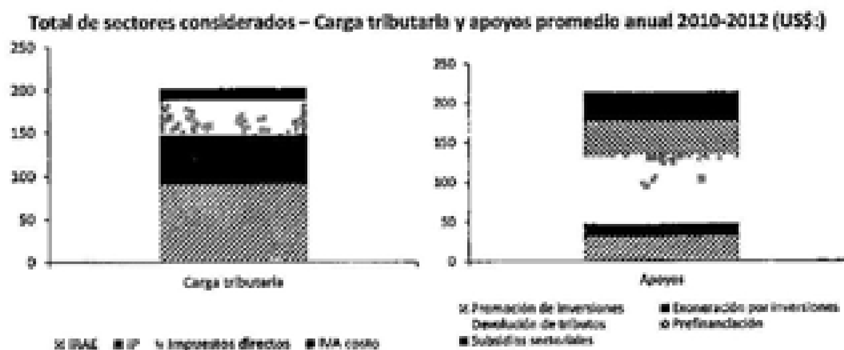
- Devolución de Tributos: Certificados de Crédito otorgado por la DNA por las exportaciones del periodo.

- Subsidio Automotriz: estimación del monto del subsidio solicitado por las empresas beneficiarias por las exportaciones del periodo.

- Subsidio Vestimenta: Corresponde al subsidio otorgado en 2012 en el marco de la nueva Ley de Vestimenta.

a) Resultados

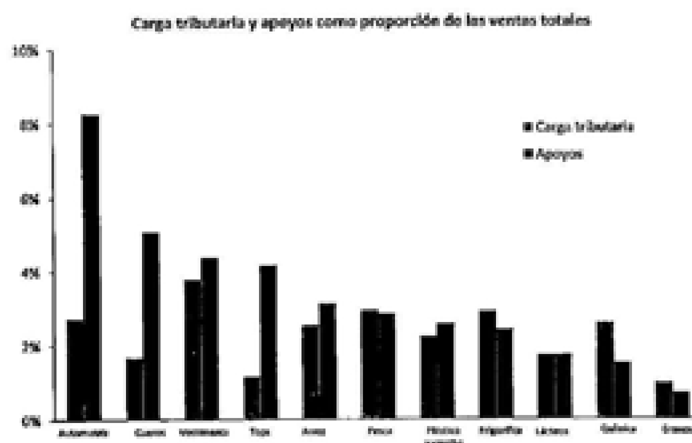
Los resultados muestran que desde el punto de vista global, para las empresas exportadoras de bienes la carga tributaria y los apoyos recibidos están relativamente equilibrados y representaron US$ 202: y US$ 214: respectivamente. Teniendo en cuenta que las ventas de las empresas fueron de aproximadamente de U$S 8.400 millones, los apoyos globales alcanzaron al 2,5% de la ventas.



Se observa que en el periodo considerado la carga tributaria de las empresas exportadoras se compuso principalmente por IRAE (45% del total) e IP (28%). Por su parte, los "otros impuestos directos" también son significativos (20%), especialmente por su peso en ciertos sectores.

En tanto, en el periodo considerado el principal instrumento de apoyo para las empresas incluidas en el análisis fue la devolución de tributos (41%). Cabe destacar que para estas empresas exportadoras, los subsidios sectoriales (principalmente automotriz) y la prefinanciación de exportaciones resultaron más significativos que la exoneración por inversión promovida.

Aunque a nivel global el balance se encuentra equilibrado, el análisis sectorial muestra diferencias interesantes. En el siguiente gráfico se presentan la carga tributaria y los apoyos recibidos por cada industria, expresados como porcentaje de sus ventas. Los sectores están ordenados en forma decreciente según el valor relativo de los apoyos recibidos.



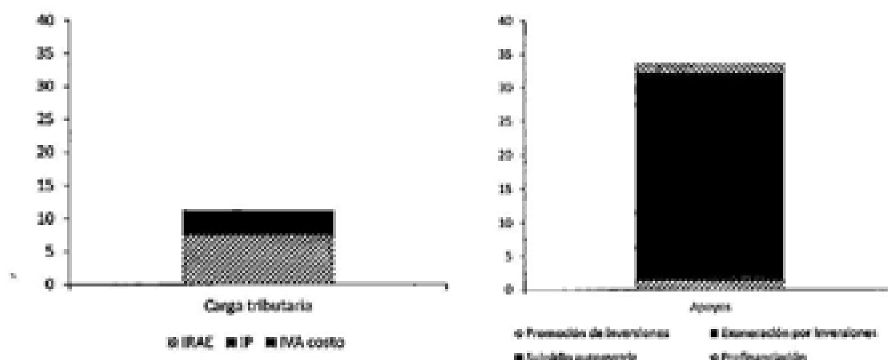
Se destaca que los sectores que reciben mayores apoyos en términos relativos son los sectores subsidiados: automotriz, cueros (que recibe subsidio por la exportación de cuero cortado para asientos), vestimenta y tops. En todos esos casos, los apoyos recibidos superan a la presión tributaria. Lo mismo sucede (aunque en menor medida) con el sector arrocero y con la producción de plástico y caucho.

A continuación se detalla la situación de los sectores exportadores que surge del análisis realizado.

La industria automotriz recibió apoyos por un promedio de US$ 33 millones anuales en el periodo, que se explican fundamentalmente por el

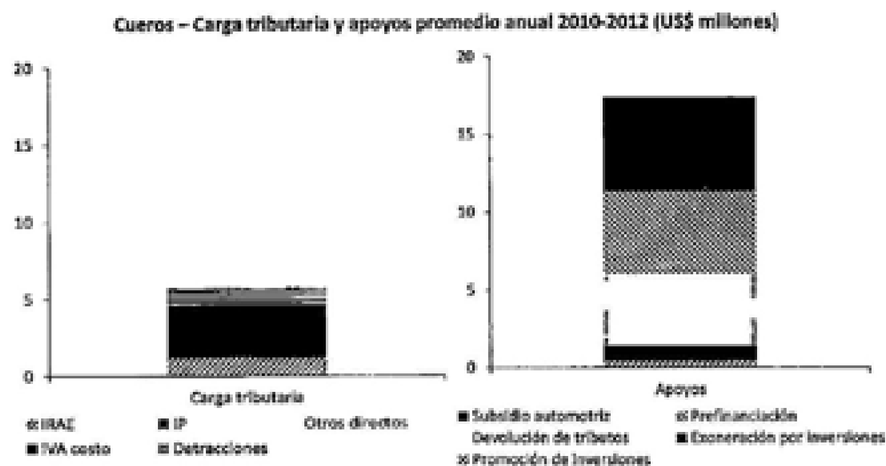
subsidio de 10% sobre el valor FOB exportado. En contraste, la carga tributaria alcanzó a US$ 10 millones de dólares.

Automotriz – Carga tributaria y apoyos promedio anual 2010-2012 (US$ millones)



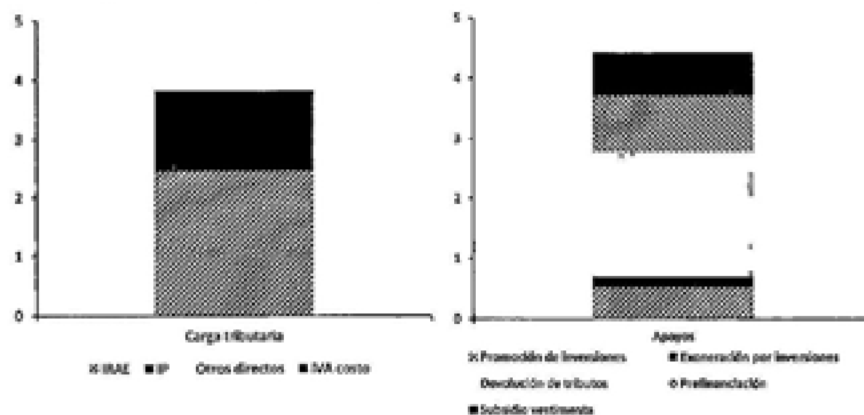
En tanto, en el sector de **curtiembres** los apoyos casi triplican a la carga tributaria (US$ 17 millones y US$ 6 millones respectivamente). De todos modos, cabe aclarar que existe gran diversidad de políticas que impactan en el sector, por lo que la situación de cada una de las empresas integrantes es diferente. Por ejemplo, las empresas que producen para la industria automotriz se benefician del subsidio de 10% sobre las exportaciones, mientras que el cuero exportado sin procesamiento tiene detracciones a las exportaciones equivalentes al 5% del valor FOB exportado. En tanto, las industrias que procesan cuero más allá del *wet blue* reciben prefinanciación y devolución de tributos especiales.

En relación a las cargas tributarias, el IRAE recaudado es solo una parte menor, lo que se explica por el impacto de la crisis internacional en la rentabilidad de las empresas.



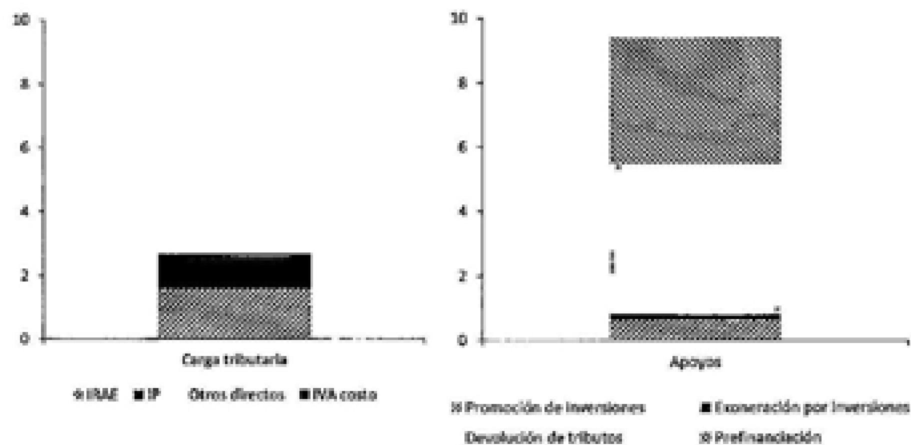
En tanto, según este análisis en la **industria textil y de la vestimenta** los apoyos superan sólo levemente a la carga tributaria. Esto se explica por el buen desempeño de algunas empresas, que han contribuido mediante el IRAE. Por el lado de los apoyos, se encuentran el subsidio sectorial y la devolución de tributos y prefinanciación especiales.

Textil y vestimenta – Carga tributaria y apoyos promedio anual 2010-2012 (US$ millones)



En la **industria topista** los apoyos representan US$ 9 millones, lo que representa algo más de 4% de las ventas.

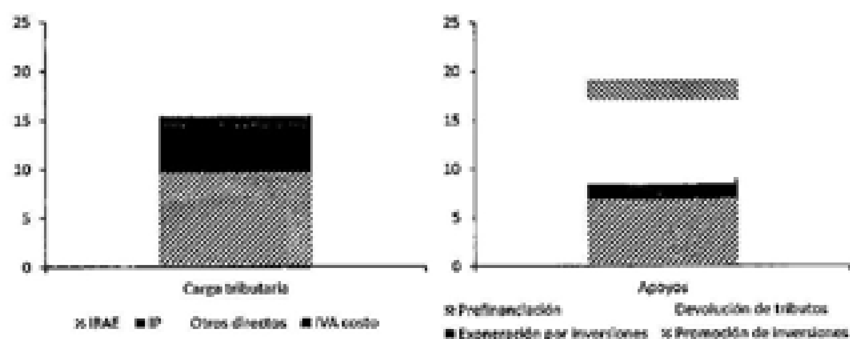
Tops de lana – Carga tributaria y apoyos promedio anual 2010-2012 (US$ millones)



Cabe recordar que el sector trabaja con materia prima nacional e importada de Argentina y prácticamente exporta toda su producción. Las políticas comerciales de otros países que fomentan la industrialización doméstica (en especial, China) cambiaron la relación de precios a favor de la lana sucia y en detrimento de productos con mayor elaboración tales como los tops, lo que deprimió la rentabilidad de las empresas manufactureras nacionales. Por ese motivo, el sector tuvo devolución de tributos y prefinanciación especial en el periodo y una moderada rentabilidad, lo que provocó que los apoyos tripliquen a la carga tributaria.

En tanto, en el **sector arrocero** los apoyos exceden ligeramente a la carga tributaria, representando 3,1% y 2,5% de las ventas respectivamente.

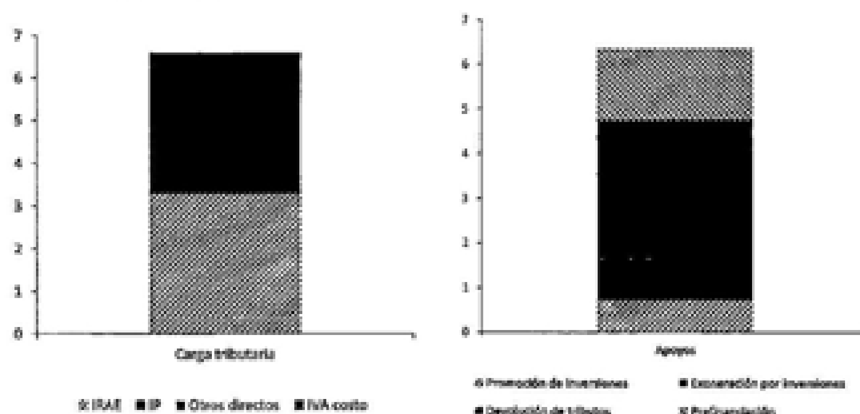
Arroz – Carga tributaria y apoyos promedio anual 2010-2012 (US$ millones)



En este sector se destaca la importancia de la inversión promovida, que representa el 36% de los apoyos recibidos y permitió exonerar el 70% del IRAE devengado en el periodo.

Por su parte, en el sector de la **pesca**, la carga tributaria y los apoyos se ubicaron en torno al 3% del valor de las ventas (unos US$ 6 millones).

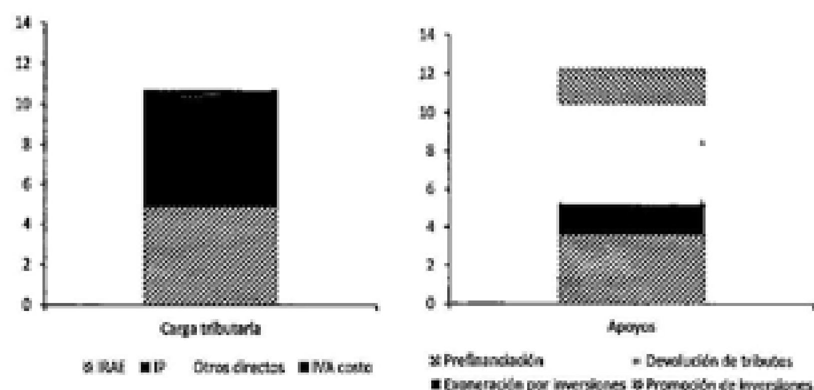
Pesca – Carga tributaria y apoyos promedio anual 2010-2012 (US$ millones)



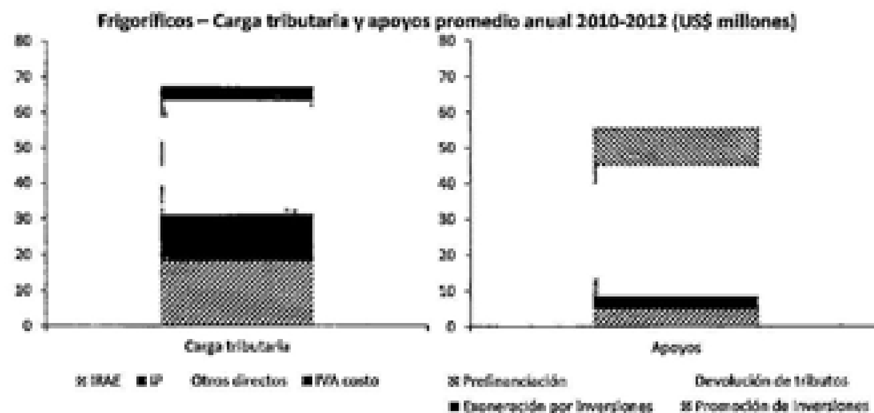
En el sector pesquero la devolución de tributos fue la principal fuente de apoyos. Los productos de mayor elaboración industrial recibieron una tasa especial de 4% durante el periodo, mientras que la exportación de materia prima con muy bajo procesamiento no contó con ese apoyo.

Por su parte, en la **industria del plástico y el caucho** la carga tributaria y los apoyos directos a la producción tienen casi la misma magnitud (unos US$ 12 millones, algo más de 2% de las ventas del sector). En este sector los cuatro tipos de apoyos fueron importantes para explicar los resultados.

Plástico y caucho– Carga tributaria y apoyos promedio anual 2010-2012 (US$ millones)

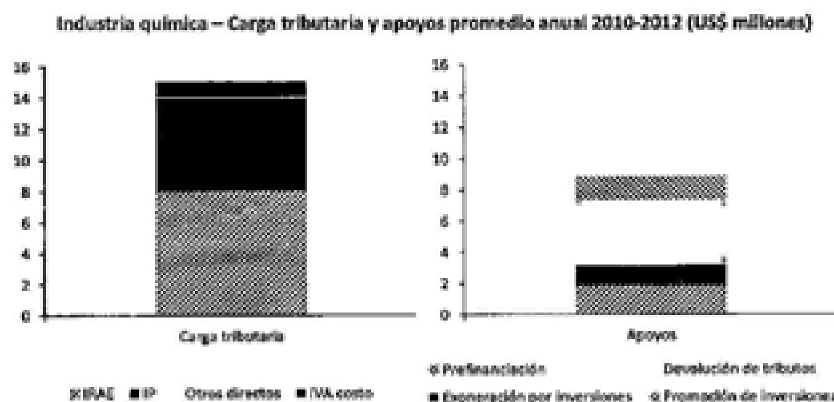


En tanto, el sector de los **frigoríficos** es el que tiene más participación en términos absolutos tanto en los apoyos como en la carga tributaria (US$ 56 y US$ 67 millones respectivamente, que representan 2,4% y 2,9% de las ventas). Este sector tiene dos impuestos específicos: el Fondo de Inspección Sanitaria y la tasa que recauda el INAC que explican casi la mitad de la carga tributaria.



Del lado de los apoyos cabe destacar que la devolución de tributos especial de 2,5% que recibe el sector compensa en parte esta mayor carga tributaria.

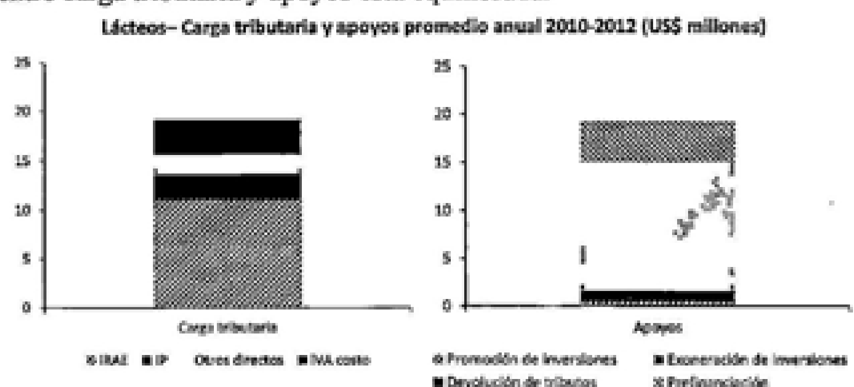
En tanto, en la **industria química** los apoyos alcanzaron a unos US$ 9 millones, lo que representa 1,5% de las ventas.



Esta situación se explica por varios factores. Por el lado de la carga tributaria, el IRAE tiene un peso importante (53%), lo cual se vincula a los

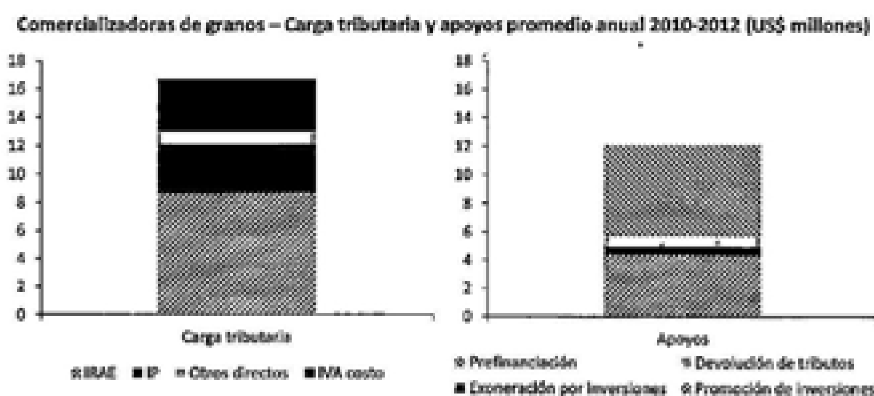
resultados positivos que obtuvieron las empresas en los años considerados. Por otra parte, del lado de los beneficios, existe una importante empresa exportadora del sector que no accede al beneficio de devolución de tributos, por no alcanzar el mínimo de 20% de valor agregado nacional.

En tanto, en el sector de las empresas productoras de **lácteos** la relación entre carga tributaria y apoyos está equilibrada.



Del lado de la tributación, el IRAE representa casi el 60% de los impuestos recaudados. Cabe señalar que la principal empresa del sector es una cooperativa, y como tal no paga directamente IRAE, sino que reparte utilidades a los productores que sí lo pagan. Por ese motivo el pago por concepto de IRAE que correspondería a esa empresa se estimó a partir de los balances.

Por último, las empresas **comercializadoras de granos** (*traders*) mostraron una baja carga tributaria (0,7% de las ventas) y también bajo nivel de apoyos (1% de las ventas).



II.INFORME DE COYUNTURA INTERNACIONAL

En el 2013 el desempeño económico global fue positivo a partir del impulso que se observó en la segunda mitad del año, producto del final de la recesión en la Zona Euro, cierta mejora en los indicadores de actividad de Estados Unidos (EEUU) así como de algunos emergentes de más importancia como China y del descenso de las tensiones financieras resultado del cambio de expectativas sobre una salida desordenada de la FED de su política de aumento extraordinario de la liquidez. A nivel regional, tanto Argentina como Brasil continuaron mostrando cierta debilidad y un deterioro en sus niveles de crecimiento, como consecuencia principalmente de factores internos.

En los primeros meses de este año la recuperación en la actividad económica mundial parece seguir consolidándose a un ritmo moderado, aunque subsisten algunos riesgos. En EEUU se registran tímidamente repuntes en los indicadores de avance del nivel de actividad luego de la fuerte caída registrada en el primer trimestre (producto de un duro invierno), mientras que en la Zona Euro éstos exhiben señales mixtas si bien parecen predominar las señales positivas. En lo que respecta a China, el deterioro de las expectativas de crecimiento tendió a estabilizarse (en el primer trimestre la economía creció 7,5% en términos anuales). No obstante, existe cierta preocupación sobre la evolución de la demanda interna debido al rápido crecimiento del crédito, en especial la de los bancos que se encuentran por fuera de la regulación monetaria (*shadow banking*) y que ha despertado inquietudes sobre la robustez del sistema financiero.

A nivel regional, Argentina exhibió cierta desaceleración en el primer trimestre de este año, producto del sesgo contractivo que imprimió la política monetaria que tuvo como consecuencia un encarecimiento y contracción del crédito. En el plano financiero externo, el país logró un acuerdo con el Club de Paris por el pago de la deuda en default así como con la petrolera Repsol. Recientemente, se produjo el fallo adverso de la Corte Suprema de Justicia de EEUU por el litigio que algunos fondos de inversión mantienen con Argentina que ha generado cierta incertidumbre.

Brasil, por otro lado, continúa sin mostrar signos de recuperación sostenida en su economía. Pese al magro aumento en la actividad evidenciado en los primeros meses de 2014, las presiones inflacionarias siguen sin ceder. Desde la medición de enero la inflación ha pautado una tendencia claramente ascendente, ubicándose cercana al techo del rango meta (6,5%). Priorizando reencauzar la inflación a la meta establecida por

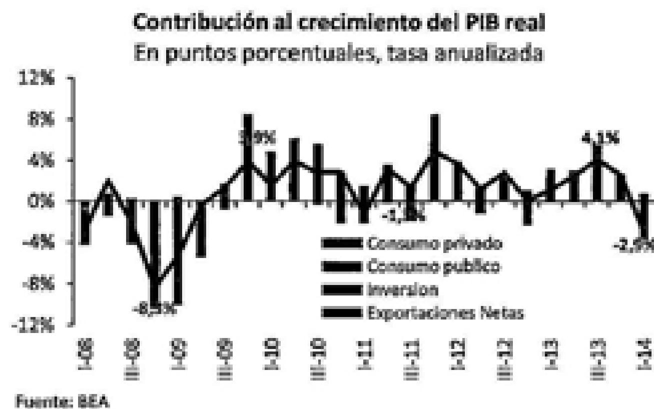
la autoridad monetaria, el Banco Central de Brasil (BCB) ha elevado la tasa Selic 375 puntos básicos hasta situarla en 11%, umbral que mantuvo en su reunión del mes de mayo.

En este contexto, las expectativas sobre el nivel de actividad mundial siguen apuntando a una aceleración del crecimiento aunque persisten algunos riesgos, dentro de los que se destacan un aumento prematuro de la tasa de interés de referencia de la FED y una disminución más pronunciada en las tasas de crecimiento de la economía china. Las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el *World Economic Outlook* (WEO) de abril apuntan a un crecimiento de la economía global de 3,6% en 2014, seis décimas más que la registrada en 2013, mientras que para el próximo año dicho organismo espera un crecimiento de 3,9%. En tanto, para América Latina se espera un incremento de 2,5% para este año y de 3% para 2015.

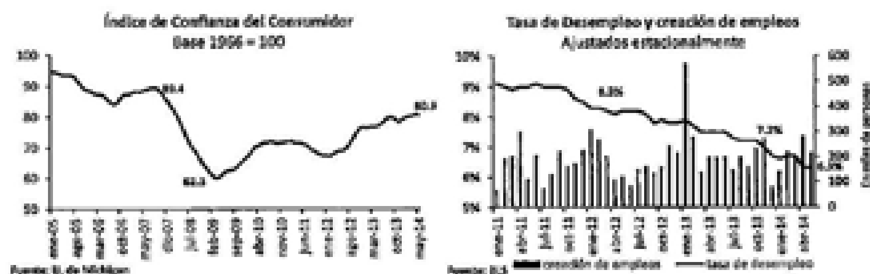
1. El contexto internacional

Estados Unidos

La economía norteamericana se contrajo a un ritmo de 2,9% anual en el primer trimestre de este año como consecuencia de malas condiciones climáticas, ubicándose muy por encima de la caída de 1% estimada originalmente. Es el peor desempeño que se verifica desde la recesión de 2008-2009. Dicha caída en el nivel de actividad obedeció a una fuerte reducción de la inversión (-11,7% en términos anualizados) producto de una acumulación de inventarios más lenta, y a un peor déficit comercial debido a una fuerte caída de las exportaciones (-9%). En el mismo sentido, el consumo privado exhibió una fuerte desaceleración en su crecimiento mostrando un incremento de 1% en términos anualizados, luego de haber registrado tasas del orden de 3% en promedio.



A pesar del debilitamiento de la economía en el primer trimestre, las perspectivas futuras son auspiciosas. La mayoría de los indicadores de confianza y de avance del nivel de actividad han vuelto a tomar cierto impulso. En este sentido, la producción industrial creció en mayo 4,3% en términos anuales y el mercado de trabajo siguió avanzando. Se crearon 217.000 puestos de trabajo en el mes de mayo y la tasa de desempleo continuó con su tendencia descendente, ubicándose en 6,3% (el valor más bajo desde setiembre de 2008 cuando fue de 6,1%).



Con respecto a la política monetaria, la Reserva Federal (FED) sigue avanzando hacia su normalización de forma gradual. En su reunión realizada en junio anunció la reducción de otros 10.000 millones de dólares en el ritmo mensual de compras de activos, adquiriendo a partir de julio un total de 35.000 millones de dólares al mes. A este ritmo, la FED finalizaría el *Quantitative Easing 3* (QE3) en el cuarto trimestre de este año.



En cuanto al aumento de la tasa de interés de referencia, si bien se aproxima, no parece ser inmediato y su evaluación se hará teniendo en cuenta un amplio abanico de información concerniente a las condiciones del mercado de trabajo, a las presiones inflacionarias, así como la evolución de los mercados financieros. De todos modos, la presidenta de la FED expresó que la podría subir seis meses después de culminado el QE3 lo que sucedería a mediados de 2015 e implicaría un fortalecimiento del dólar a nivel mundial con la consecuencia de un menor flujo de capitales hacia las economías emergentes.

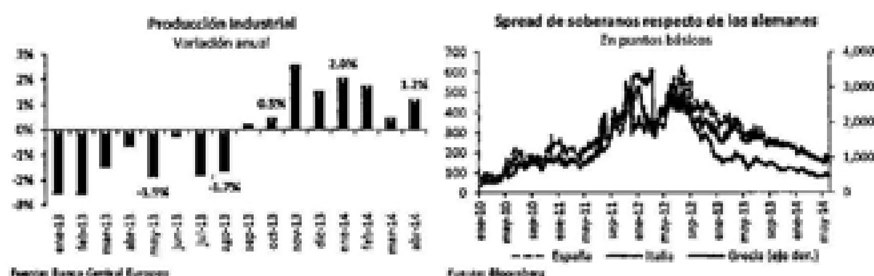
Bajo estas condiciones, si bien la economía exhibirá mayor dinamismo durante el resto de este año luego del débil primer trimestre, no se espera que se verifique una aceleración significativa en el nivel de actividad. El FMI, en sus últimas proyecciones de mayo, proyecta un crecimiento real del nivel de actividad de 2% para este año que subirá a 3% en 2015. Asimismo, es importante señalar que dicha recuperación sigue vulnerable a una serie de factores, incluida las perturbaciones que puedan generar una postura más ortodoxa por parte de la FED que implique un aumento más agresivo y precoz de la tasa de interés, así como una posible desaceleración más pronunciada de la economía China que afecte la demanda mundial.

Zona Euro

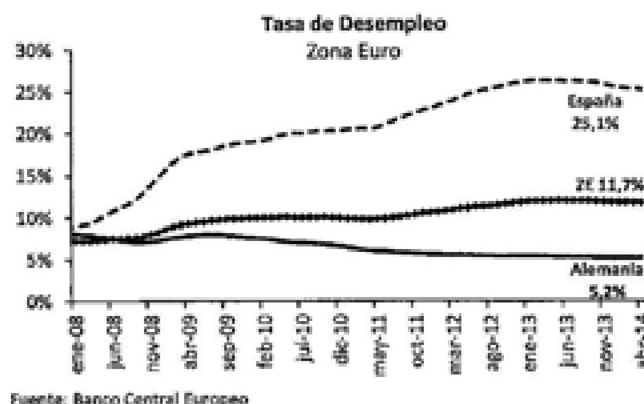
Los datos del nivel de actividad del primer trimestre muestran una modesta recuperación de la economía. El PIB se expandió 0,2% en términos desestacionalizados respecto al trimestre inmediato anterior,

siendo Alemania el país que registró el crecimiento más significativo (0,8%), mientras que la actividad económica de Francia se mantuvo estable. En tanto, la economía de Italia registró una leve disminución de 0,1% y España creció 0,4%.

Los indicadores de confianza y de avance del nivel de actividad muestran señales mixtas. Por un lado, el avance que mostró el resultado del PMI (expectativas sobre las condiciones de negocio) de mayo parece confirmar un mayor ritmo de crecimiento en la producción industrial (que en abril aumentó 1,2% en términos anuales). A su vez, las condiciones financieras de los países de la periferia registraron un panorama más positivo. Esto se reflejó en la disminución de los diferenciales soberanos respecto de los bonos alemanes, logrando alcanzar niveles que no se registraban desde mediados de 2010 y se han mantenido en niveles bajos pese a la mayor tensión asociada al conflicto entre Rusia y Ucrania.



Por otro lado, existen ciertas dificultades para reducir el elevado desempleo de 12%, que continúa reflejando realidades diversas como la griega o la española, con tasas de más del 25%, y en el otro extremo la alemana con un nivel de 5,2%. A su vez, la fortaleza que ha mostrado el euro desde el año pasado (que alcanzó en mayo un incremento de 5% en la medición anual) podría generar dificultades para mantener el crecimiento de las exportaciones (que ya marcaron un descenso en abril de 1,5% en términos anuales) y registrar un avance económico menos robusto en los próximos trimestres.



Otro de los factores de riesgo para que la eurozona consolide su crecimiento es el bajo nivel de inflación, que alcanzó a 0,5% anual en mayo ubicándose por debajo del objetivo del Banco Central Europeo (BCE) de 2%.

Para contrarrestar el riesgo de un posible escenario de deflación, el BCE adoptó recientemente un paquete de estímulos monetarios que apunta a aumentar la liquidez en el mercado y el crédito al sector privado. En primer lugar, rebajó la tasa de interés de referencia de la política monetaria 10 puntos básicos, ubicándola en 0,15% y redujo a -0,1% la tasa de interés de los depósitos de los bancos comerciales en el Banco Central que desde julio de 2012 estaba en 0%.

En segundo lugar, anunció que inyectará liquidez por un monto estimado de 400.000 millones de euros condicionados al otorgamiento de préstamos a consumidores y a PYMES. Asimismo, suspenderá la esterilización de las compras de títulos públicos (denominado *Outright Monetary Transactions* que lleva adelante desde mediados de 2012) lo que significaría un aumento en la circulación de dinero equivalente a unos 168.000 millones de euros.

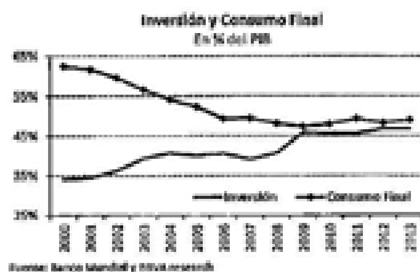
Finalmente, las previsiones de crecimiento para la eurozona se han ajustado levemente al alza. Sin embargo, cabe remarcar que si bien las perspectivas han mejorado la posibilidad de un escenario de menor crecimiento para el bloque es posible ya que en varios países todavía persisten problemas tales como los elevados niveles de desempleo. De este modo, tanto el FMI como las expectativas de mercado prevén para el bloque un crecimiento de 1,2% para este año y un incremento de 1,5% para el próximo.

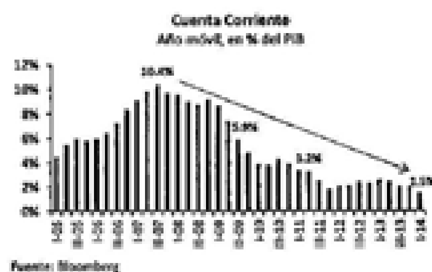
China

La economía china continuó creciendo pero a un ritmo sensiblemente inferior al registrado en periodos anteriores. En el primer trimestre de este año, el nivel de actividad mostró un crecimiento anual de 7,4%, frente al 7,7% registrado en el cuarto trimestre del año anterior.



Este enfriamiento de la economía se da en un contexto donde el Gobierno continúa desalentando un modelo exportador basado en la inversión y el desarrollo de la industria, e intenta rebalancear la economía hacia un mayor nivel de gasto de consumo a los efectos de alcanzar una tasa de crecimiento más sostenible en el largo plazo.





No obstante, existe cierta preocupación respecto a cómo se procesará este cambio en el patrón de crecimiento debido a las inquietudes que se han despertado respecto a la robustez del sistema financiero (por el incremento

en el crédito) que ha generado el temor de que la economía china muestre un aterrizaje forzoso.

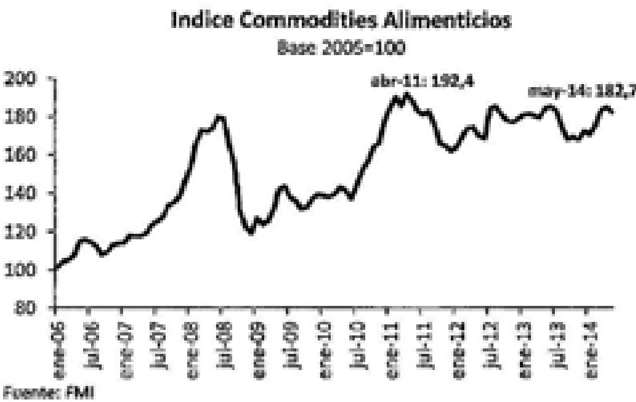
Algunos indicadores recientes como la producción industrial dan cuenta del menor ritmo de crecimiento. En concreto, el mes de abril registró un incremento anual de 8,7%, reforzando la tendencia decreciente evidenciada desde comienzos de 2011. En el mismo sentido, los resultados del PMI (expectativas sobre las condiciones de negocio) se han moderado, aunque todavía siguen dentro de la zona de expansión (apenas levemente por encima de 50 en el registro de mayo).



Bajo este escenario, se espera que la economía china continúe exhibiendo un crecimiento más moderado del orden de 7,5% para este año y de 7,3% para 2015. Existe consenso que el crecimiento más lento de la economía china genera cierta incertidumbre en las economías emergentes, principalmente en las exportadoras de *commodities,* ya que se ha convertido en un socio comercial cada vez más importante y por tanto es un actor relevante en la trayectoria de los precios de las materias primas.

Precios de los *commodities*

Los precios de las materias primas agrícolas alimenticias pautaron en el mes de mayo caídas del orden de 1,1%, quebrando la tendencia creciente que se registró desde la segunda mitad del 2013. Dicha desaceleración estuvo asociada en parte a los riesgos que rodean el crecimiento de la economía china a tasas más moderadas.



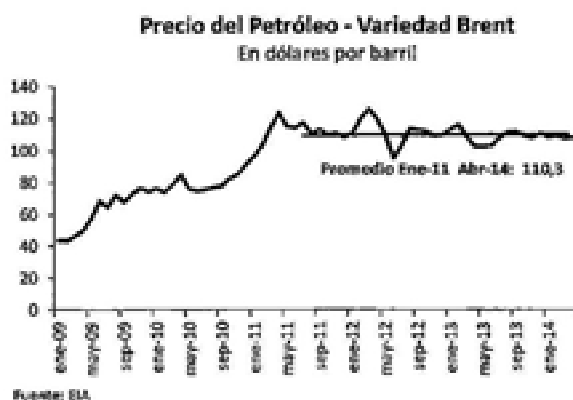
Los precios de algunos cereales de importancia para nuestro país se mantuvieron estables respecto al 2013 y en algunos casos registraron cierto debilitamiento. En este sentido, se destaca la caída del precio del maíz que alcanzó a -24,7% en términos anuales.







El precio del petróleo crudo de la variedad Brent, referencia para nuestro país, se ha mantenido relativamente estable desde comienzos de 2011 ubicándose en promedio en el entorno de 110 dólares. No obstante, los precios se mantienen elevados desde una perspectiva histórica.



Según el FMI, las perspectivas para los precios de los *commodities* muestran caídas generales en los principales grupos de materias primas. Se proyecta que, globalmente, los precios retrocederán, en términos anuales, 1,4% este año y 5% en 2015. No obstante, en el caso particular del precio del petróleo existen riesgos al alza si las tensiones geopolíticas se agudizan.

Con respecto a los precios de los alimentos se espera que registren descensos del orden de 5,3% para este año y de 5,9% para el año próximo.

2. El contexto regional

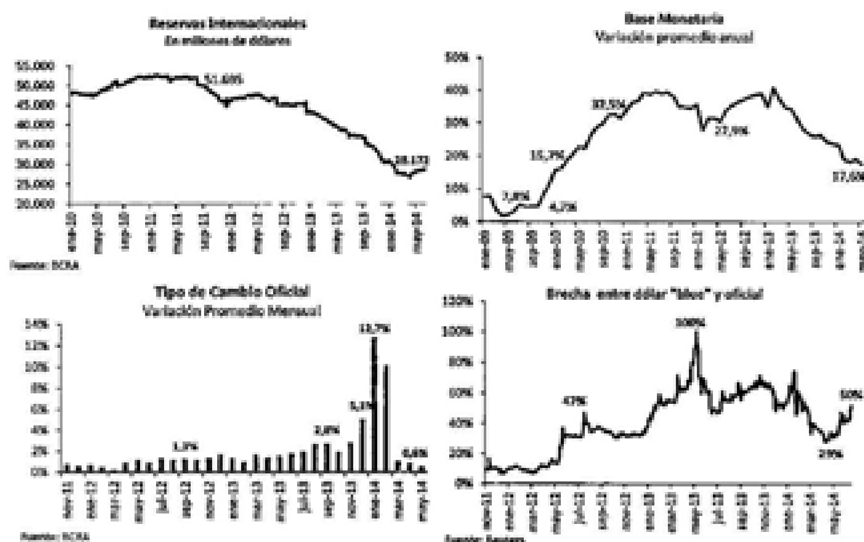
Argentina

El repunte que experimentó la actividad económica en el segundo trimestre de 2013 producto de una buena cosecha de granos y del boom del sector automotor, permitió que la economía argentina alcanzara en 2013 un crecimiento del PIB real de 2,9% que fue sensiblemente inferior a la tasa promedio anual registrada entre 2003 y 2012 (6,2%).

El menor crecimiento de la economía se debió fundamentalmente a causas domésticas. En efecto, la inflación se mantuvo en niveles elevados y continuó erosionando la competitividad, la salida de capitales agravó el problema en el sector externo que se manifestó particularmente en la creciente escasez de dólares y generó presiones adicionales sobre el tipo de cambio.

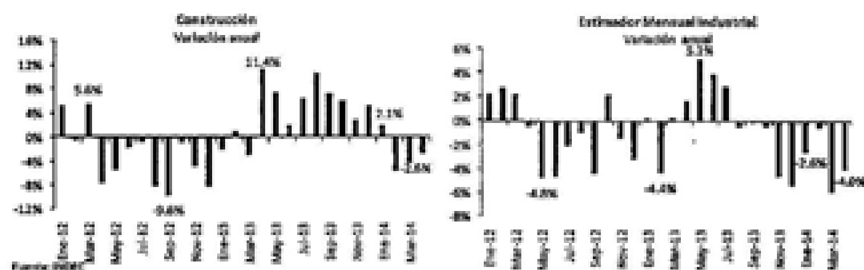
El equipo económico designado a fines de 2013 priorizó revertir la caída de reservas, mejorar la confianza de los agentes económicos y lograr la estabilidad cambiaria, para lo cual se modificó el sesgo expansivo de la política monetaria y de la fiscal. Por otro lado, se acordó con el Club de París por el pago de la deuda en default, se llegó a un acuerdo con la petrolera Repsol y se concluyó el proceso de revisión de las estadísticas oficiales.

Por otra parte, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) llevó adelante una política monetaria más contractiva. En mayo, la base monetaria creció a una tasa promedio anual de 18% frente al 41% que registraba hace un año y el tipo de cambio oficial subió fuertemente en el mes de enero (13% respecto de diciembre). Así, la tendencia a la baja de los activos de reserva se revirtió. Mientras que en el mes de enero éstos cayeron 2.851 millones de dólares en los meses siguientes se estabilizaron para repuntar entre abril y lo que va de junio (con un aumento acumulado de 1.837 millones de dólares). En el plano fiscal, el Gobierno comenzó a recortar los subsidios en las tarifas de agua y gas con el intento de reducir el gasto público.



Sin embargo, la introducción de estas medidas tuvo como corolario un encarecimiento y contracción del crédito que terminaron teniendo impacto negativo en el nivel de actividad y provocó que en el primer trimestre de este año la economía exhibiera un descenso de 0,8% en términos desestacionalizados.

Algunos indicadores de avance del nivel de actividad dan cuenta de cierta desaceleración. En efecto, en el mes de abril la producción industrial se retrajo 4% respecto del mismo mes del año anterior afectada por la caída en la producción de automóviles (-20%). Al mismo tiempo, la construcción evidenció una contracción promedio anual de 2,6% en abril dado que continúa aquejado por las restricciones a la compra de dólares.



Por otra parte, la inflación se ubica en niveles elevados aunque ha cedido en los últimos meses. El nuevo cálculo del INDEC, esta vez con alcance nacional, refleja en el mes de mayo un incremento en el nivel de precios de 1,4% (frente al 1,8% registrado en abril) y acumula en lo que va del año 13,5%. Algunas mediciones privadas reflejan una inflación en torno a 40% en la variación doce meses a mayo mientras que la medición de junio de las expectativas de inflación para los próximos doce meses se sitúa en promedio en 35,2%.

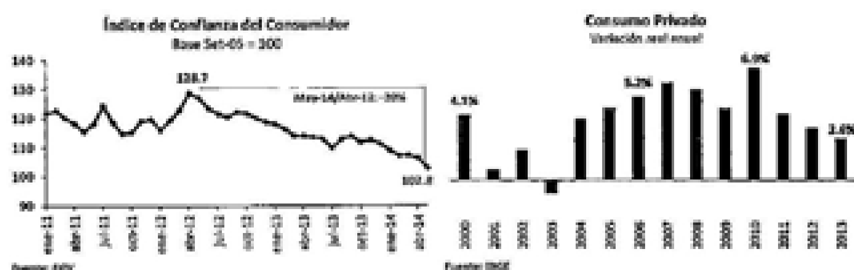
Un riesgo adicional que ha provocado incertidumbre fue el reciente fallo adverso de la Corte Suprema de Justicia de EEUU por el litigio que los fondos buitres y otros particulares argentinos mantienen con el país. Dicho fallo determinó el levantamiento de la medida cautelar (*stay*) que permitía al país amortizar la deuda reestructurada sin tener que pagar 1.300 millones de dólares a dichos fondos de inversión. Al cierre de este informe, el juez de la causa (Thomas Griesa) bloqueó el pago a los bonistas que entraron en el canje (por un valor de 539 millones de dólares y que vence el 30 de junio) y solicitó que ambas partes alcancen un acuerdo. El país tiene ahora un periodo de gracia de 30 días más (hasta el 31 de julio) para evitar un riesgo de *default*.

Bajo este contexto, las estimaciones de analistas privados prevén una caída del nivel de actividad de -1,2% para 2014.

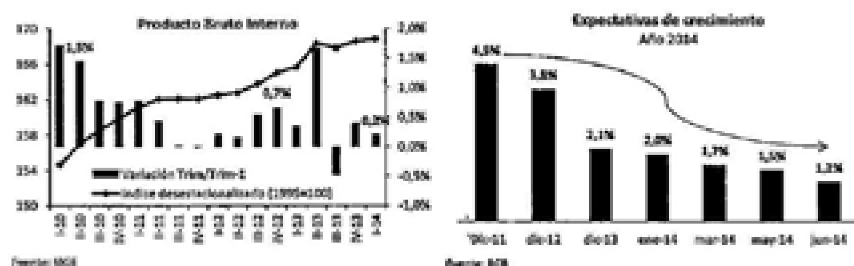
Brasil

La economía norteña mostró un crecimiento de 2,5% en 2013, registro superior al de 2012 (cuando el PIB subió sólo 1%) pero inferior al crecimiento promedio de la última década (3,7%).

Dicho crecimiento estuvo sostenido por el dinamismo de la inversión que pautó un repunte de 5,1% tras la caída que registró en 2012 (-4%), y del consumo tanto de los hogares como del gobierno que registraron aumentos del orden del 2%. Sin embargo, el ritmo de crecimiento del consumo muestra cierta desaceleración respecto a años anteriores, explicado principalmente por una reducción de la confianza y la necesaria recomposición de los balances patrimoniales de las familias por los altos niveles de endeudamiento alcanzados. Las exportaciones acumularon un crecimiento anual de 2,5% pero las importaciones marcaron un fuerte incremento (8,3%) por lo que el sector externo incidió negativamente.

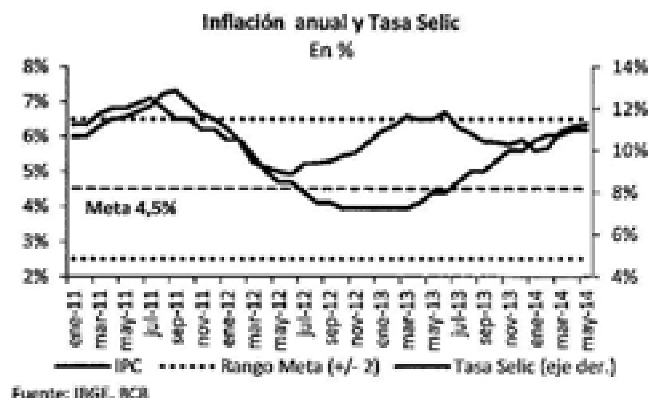


En tanto, el nivel de actividad del primer trimestre de este año tampoco exhibe signos de recuperación. En efecto, la economía brasileña se expandió apenas 0,2% en términos desestacionalizados debido a la desconfianza de los agentes económicos, el impacto del menor crecimiento de China y de las exportaciones hacia Argentina. A su vez, cabe señalar que el indicador del nivel de actividad divulgado mensualmente por el BCB mostró un modesto crecimiento en abril de 0,1% en términos desestacionalizados.



Por esta razón, las expectativas de crecimiento del nivel de actividad para este año divulgadas por el Banco Central de Brasil (BCB) siguen ajustándose a la baja en forma sostenida, desde un 2,0% a comienzos de año hasta un 1,2% en junio pese al impulso que significa la realización del campeonato del mundo.

A pesar del escaso crecimiento económico, el nivel de precios continúa bajo presión, ubicándose cercana al límite superior del rango meta (6,5%). Tras haber cerrado el año con una inflación anual de 5,9%, en mayo volvió a acelerarse y se ubicó en 6,4%, alcanzando los elevados niveles de los primeros meses del año pasado.



Fuente: IBGE, BCB

Los pronósticos de inflación se han ajustado al alza y se espera que el aumento de precios se ubique en torno a 6,6% en diciembre. Para el 2015 existe consenso en que el incremento de precios será más moderado (en torno a 6% al cierre del año), gracias al endurecimiento de la política monetaria en este último tiempo y a la moderación de la demanda doméstica. Sin embargo, la suba del tipo de cambio que se seguirá procesando por la normalización de la política monetaria en EEUU podría afectar la trayectoria del nivel de precios al alza.

Ante este marco de elevada inflación y expectativas de precios al alza, el BCB se vio forzado a continuar con la tónica contractiva de su política monetaria iniciada en abril de 2013, que ha implicado un aumento de la tasa Selic de 375 puntos básicos lo que la sitúa en 11% anual (el máximo nivel desde diciembre de 2011). Existe consenso de que la misma seguirá subiendo, hasta alcanzar niveles cercanos a 12% a fines de 2015.

Desde principios del año, el dólar en Brasil marcó una tendencia a la baja. Actualmente, se ubica por debajo de los 2,25 reales lo que pauta un descenso de 5,3% respecto de diciembre de 2013.



Bajo este escenario, la economía brasileña continuará registrando un magro crecimiento. No se espera un mayor impulso del consumo y es posible que la inversión pierda dinamismo en los próximos meses reflejando la incertidumbre y desconfianza de los agentes económicos así como los desafíos estructurales que persisten en la economía. Para este año, el FMI espera un crecimiento real del 1,8% y de 2,7% para 2015, en tanto que los analistas privados son más pesimistas. De acuerdo a las expectativas divulgadas por el BCB, se espera en mediana un crecimiento real de 1,2% y 1,6% para este año y el próximo respectivamente.

III. INFORME ECONÓMICO

1. Nivel de actividad

El entorno económico y su impacto sobre el nivel de actividad

El contexto económico global continúa presentando algunas características positivas para el desempeño de la actividad local. No obstante, considerado globalmente, el panorama internacional actual dista en forma significativa del entorno favorable para la economía Uruguaya que caracterizó buena parte de la última década.

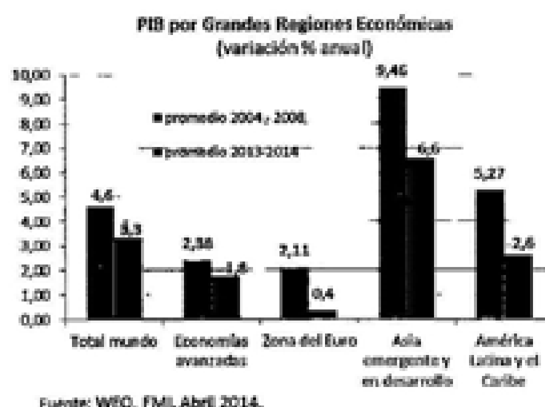
En primer lugar, a partir del año 2009, donde se alcanzó el momento más profundo de la crisis financiera internacional, podemos encontrar cambios relevantes en la dinámica de la economía mundial. En efecto, la economía global está creciendo a menor ritmo en el periodo post-crisis respecto al quinquenio previo a 2009. Mientras que en el quinquenio 2004-2008 el Producto Bruto mundial registró un crecimiento promedio anual del 4,6%, en 2013 la tasa de expansión fue de 3% en tanto que las proyecciones para 2014 del FMI señalan un crecimiento de 3,5%[9]. Esta observación para el promedio global resulta a su vez generalizada a todas las grandes áreas económicas del planeta.

A partir del año 2010, donde se observó una significativa recuperación de la economía mundial, todas las grandes regiones económicas del planeta han mostrado un pronunciado proceso de desaceleración del nivel de actividad. Esta desaceleración ha determinado que el 2013 constituyera el año de peor desempeño económico en el periodo post-crisis internacional. Este menor crecimiento refleja evidentemente un panorama menos favorable en términos de demanda externa para las economías de la región.

El proceso de desaceleración económica post-crisis se ha presentado incluso más fuerte en los países emergentes de Asia y en América Latina. La desaceleración de los emergentes asiáticos es particularmente relevante para las economías latinoamericanas (incluido Uruguay) en tanto su crecimiento constituyó uno de los principales fundamentos del incremento de precios de las materias primas alimenticias durante los últimos años. En este sentido, la desaceleración asiática podría impactar negativamente sobre el precio de los *commodities*, uno de los factores del contexto

[9] Proyecciones del FMI, WEO abril 2014.

internacional que más impulsó el crecimiento de la economía uruguaya y las economías regionales en la última década.



Fuente: WEO, FMI. Abril 2014.

La desaceleración en América Latina también muestra guarismos significativos, lo que resulta un claro síntoma del nuevo contexto global menos favorable para la región. América Latina presentó una expansión promedio considerable durante el 2013 (2,7%), aunque dicha tasa de crecimiento resulta algo más de dos puntos y medio inferior a los registros de expansión pre-crisis. Uruguay acompañó esta tendencia a la desaceleración observada para el conjunto de Latinoamérica aunque en nuestro país el fenómeno se mostró menos pronunciado (este aspecto se discutirá en la siguiente sección).

La mencionada desaceleración asiática y el incremento en las tasas de interés de los países desarrollados se presentan como las principales amenazas a corto plazo para el crecimiento en América Latina. En este contexto internacional, es esperable que el crecimiento de la región tienda a estabilizarse en los niveles moderados observados en los últimos dos años o incluso pueda profundizarse el proceso de desaceleración.

La actividad regional no ha escapado a la tendencia global mostrando un panorama más frío en materia de actividad. Si bien, los años 2010 y 2011 pudieron sugerir una recuperación del impacto derivado de la crisis, retomando un crecimiento similar al observado en el quinquenio pre-2009, los últimos dos años parecen confirmar un escenario regional de actividad notoriamente menos dinámico.

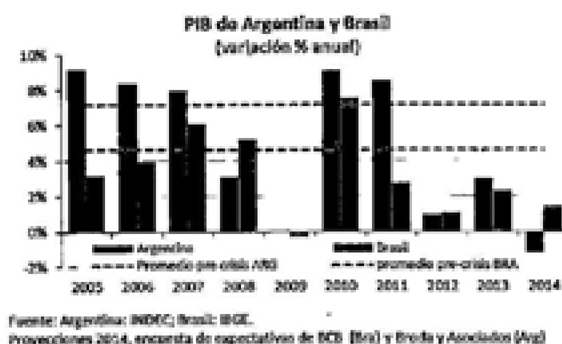
En el caso de Argentina, el crecimiento en 2013 alcanzó un 2,9%. Para 2014, las expectativas de analistas privados prevén una caída del nivel de

actividad de 1,2%. Este guarismo resulta significativamente inferior al crecimiento de los años pre-crisis, donde la tasa promedio de expansión anual superó el 7%. La economía brasileña por su parte se expandió en 2013 un 2,5%, en tanto que las perspectivas de crecimiento para el 2014 son de 1,2%, según la última encuesta de expectativas relevada por el Banco Central de Brasil. Ambos registros resultan significativamente inferiores al crecimiento promedio de los años pre-crisis (4,6%).

La desaceleración regional, particularmente en el caso de Argentina estimuló la adopción de restricciones comerciales y por lo tanto una menor apertura de la economía, como forma de proteger la actividad interna. La proliferación de diversos precios en el mercado de cambios, y restricciones en el acceso a divisas tuvieron su impacto, por ejemplo, en el flujo de turistas argentinos que arribaron al Uruguay. A su vez, medidas de política comercial adicionales afectaron a todos los sectores económicos expuestos a Argentina, destacándose los efectos sobre el sector portuario y transporte de cargas. En este sentido, el contexto regional no solo se ha tornado menos dinámico sino que también menos accesible para las industrias locales.

La combinación de una economía mundial menos dinámica y un contexto regional también más frío en materia de actividad, con restricciones comerciales, configuran un claro indicador respecto de que el panorama internacional favorable para la economía uruguaya ha quedado definitivamente atrás, dando lugar a un entorno menos propicio para el crecimiento local.

Un aspecto adicional a tener en cuenta en la configuración de este nuevo contexto internacional menos favorable, es el anuncio y paulatino desarme de los incentivos monetarios en Estados Unidos. La consecuencia concreta de esta modificación en la política monetaria norteamericana es la proyección de incrementos en las principales tasas de interés internacional. La expectativa de aumentos en las tasas de interés internacionales ha determinado un cambio significativo en el contexto financiero mundial que vuelve menos atractiva la inversión en países emergentes.



Las bajas tasas de interés en los países desarrollados propiciaron en la última década que los flujos de capitales se canalizaran hacia los países en desarrollo impulsando altos niveles de Inversión Extranjera Directa (IED). En contraste, la actual incertidumbre en los mercados financieros y las perspectivas de incrementos de tasas en el mundo desarrollado vuelve menos atractivos a los países emergentes para los flujos de capital internacional.

Cabe señalar que en este nuevo contexto financiero menos favorable para el conjunto de países emergentes, Uruguay logró mantener acceso a financiación a tasas razonables, lo que se explica principalmente en el bajo nivel de riesgo país específico y la recuperación del grado inversor a mediados de 2012, como consecuencia de una activa y profesional gestión de la deuda pública. El reciente incremento de la calificación de la Deuda uruguaya de la calificadora Moody´s es reflejo de que la percepción positiva del Uruguay en los mercados financieros se mantiene durante el 2014.

Adicionalmente, Uruguay no ha interrumpido la tendencia alcista en los flujos de Inversión Extrajera Directa. Durante 2013, el flujo de IED hacia el país creció un 4,4% en dólares. Esto es, los flujos de capitales de mayor relevancia para el proceso de crecimiento interno, en tanto constituyen inversiones de largo plazo asociadas a actividades productivas, continúan considerando al Uruguay como una plaza atractiva a pesar de las mayores tasas de interés previstas y por lo tanto mayores costos de financiamiento a nivel internacional.



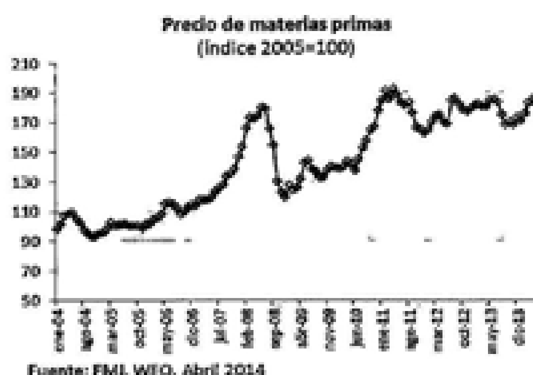


En sentido contrario, un aspecto que podría resultar positivo de esta reversión en el contexto financiero (en la medida en que no afecte la inversión directa) es un posible desincentivo a la entrada de capitales extranjeros de corto plazo, en tanto, reduciría presiones a la apreciación de la moneda nacional. No obstante, la mayor confianza en los títulos nacionales a nivel global, reflejado en la opinión de las principales calificadoras podría determinar que tampoco en este tipo de capitales el contexto financiero menos favorable genere impactos significativos en el mercado uruguayo.

Además de su posible efecto sobre los flujos de capitales, el sesgo más contractivo de la política monetaria en los Estados Unidos podría afectar negativamente el precio de las materias primas, y por lo tanto los términos de intercambio para los países con producción intensiva de *commodities*. En efecto, las bajas tasas de interés observadas en los últimos años favorecieron la inversión en *commodities*, empujando los precios de este tipo de bienes a niveles sumamente elevados en comparación histórica.

Estos precios determinaron a su vez la aparición de ingresos extraordinarios para los países productores de materias primas.

Cabe señalar no obstante, que hasta el momento los cambios en el contexto financiero internacional no han impactado en forma significativa sobre los precios de los *commodities*, los que permanecieron en niveles elevados durante el 2013. Sin embargo, el precio en dólares de las materias primas mostró durante el 2013 y lo que va de 2014 una dinámica más estable, dejando atrás la tendencia alcista que caracterizó estos precios en la última década.



Más allá del precio de los *commodities*, el contexto global en materia de precios se presentó favorable al Uruguay durante el 2013, en donde los términos de intercambio del país mejoraron en un 1,8% según cálculos del MEF en base a datos del BCU. Cabe señalar, sin embargo, que los términos de intercambio para el Uruguay no se encuentran en niveles particularmente elevados en términos históricos.

En resumen, el análisis del desempeño de la economía Uruguaya de 2013 y para los próximos años debe enmarcarse en una nueva realidad internacional que se diferencia notoriamente del contexto global previo a 2009 identificado por algunos analistas privados como "viento de cola" para la economía uruguaya. El nuevo panorama externo se caracteriza por una economía mundial y regional menos dinámica, con mayores restricciones comerciales y un escenario financiero menos favorable que podría afectar en los próximos años los precios de las materias primas y/o los flujos de inversión extranjera, aunque estos dos últimos aspectos aún no se han observado.

Desde hace varios años se han realizado diversas especulaciones sobre el comportamiento de la economía uruguaya cuando el contexto

internacional se revirtiera, es decir, cuando dejara de soplar el "viento de cola". Como se discutirá en la siguiente sección, los datos de 2013 muestran que las fortalezas de lá economía uruguaya han permitido mantener una senda de crecimiento significativo en comparación histórica y regional aún en el deteriorado escenario económico internacional post-crisis.

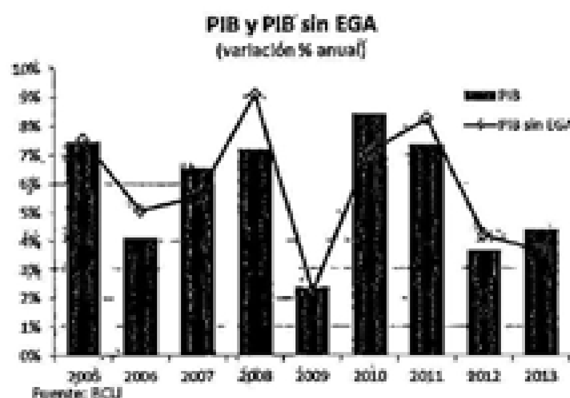
El crecimiento económico del 2013

Durante el año 2013 la economía uruguaya continuó expandiendo su nivel de actividad a un ritmo importante tanto desde un punto de vista histórico como en la comparación regional. El Producto Interno Bruto (PIB) registró un incremento de 4,4% en términos reales acumulando de esta forma el décimo primer año consecutivo de crecimiento económico.

El dato de Cuentas Nacionales sorprendió favorablemente a los agentes privados. Los analistas consultados en la encuesta de expectativas del Banco Central del Uruguay, previo a la publicación de las estadísticas de actividad, proyectaban en promedio un crecimiento de 3,6%, en tanto que las proyecciones oficiales ascendían a 4,0%.

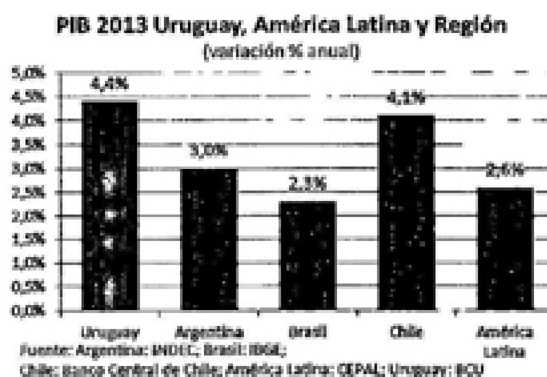
El crecimiento económico de 2013 resultó superior al observado en 2012 (4,4%). No obstante, cabe señalar que el nivel de actividad en 2013 se vio afectado por el excepcional desempeño del sector de Suministro de Electricidad Gas y Agua que se expandió un 55,2% en el año. El comportamiento espectacular de este sector se explica en las condiciones climáticas del año 2013, que permitieron una mayor producción de energía hidráulica. Esta forma de producción de energía eléctrica es la que contiene una mayor proporción de valor agregado, lo que determinó el fuerte aumento del PIB.

No obstante, aun excluyendo este sector de actividad, el resto de la actividad económica presentó una considerable expansión de 3,6% en promedio. De esta forma, aún si dejamos de lado el Sector de Suministro de electricidad gas y agua, el nivel de actividad registró un nivel de expansión similar al observado en 2012. Estas cifras sugieren que la economía uruguaya estaría sustituyendo el proceso de desaceleración de la actividad que se venía observando desde 2010, por un escenario de crecimiento estable en torno a tasas más moderadas de entre 3% y 4%.

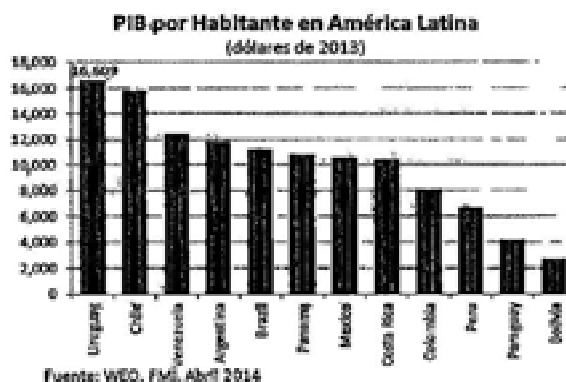


Parte de este proceso de convergencia a niveles de crecimiento más moderados, obedece, como se mencionó anteriormente, a una reversión de las condiciones favorables del escenario internacional. En este contexto menos auspicioso para la economía uruguaya no debería entenderse como una señal preocupante o negativa la observación de tasas de crecimiento incluso menores a las estimaciones actuales de crecimiento tendencial durante el periodo 2014-2015.

Como también fuera mencionado previamente, el proceso de desaceleración posterior al 2010 ha sido un fenómeno generalizado en la economía mundial. Dentro de este panorama general, las estadísticas de actividad de Uruguay en 2013 resultan positivas en la comparación internacional. El crecimiento del Uruguay fue significativamente mayor al crecimiento promedio de América Latina en 2013 (2,6%). A su vez, dentro de la región, el crecimiento del Uruguay también resultó superior al observado por nuestros países vecinos y principales socios comerciales (Brasil 2,5% y Argentina 2,9%).



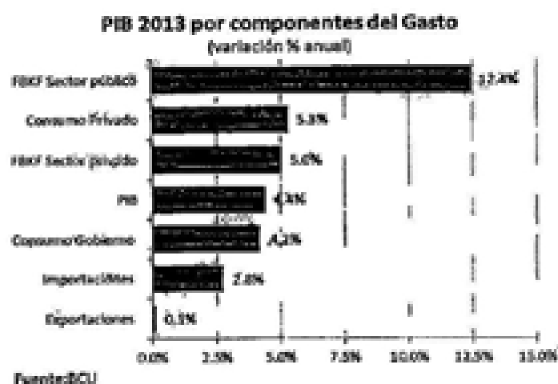
Este significativo proceso de crecimiento económico condujo a que el PIB per cápita de Uruguay medido en dólares americanos corrientes del año 2013 alcanzara niveles record en términos históricos (16.609 dólares americanos). Este indicador sitúa además al Uruguay como país líder de la región.



Fuente: WEO, FMI. Abril 2014

La demanda interna constituyó el principal motor del crecimiento durante el 2013. El consumo privado creció 5,3% en tanto que el consumo del Gobierno lo hizo a una tasa de 4,2%. La formación bruta de capital fijo fue el componente del gasto que mostró mayor dinamismo. En el sector Público este rubro se expandió un 12,4% en tanto que en el sector privado lo hizo en un 5%. Globalmente la demanda interna presentó un crecimiento real de 4,96% en 2013, con una incidencia de 5,46% en el crecimiento global del PIB.

En el frente externo, las exportaciones de bienes y servicios se incrementaron muy levemente (0,1%). Considerando las restricciones al comercio regional que se produjeron durante el año y la debilidad de la demanda regional, el hecho de tener un registro positivo, aunque leve, en términos de exportaciones puede considerarse como una noticia positiva.
Las importaciones por su parte crecieron un 2,8% en términos reales. La expansión de las importaciones si bien resultó superior a las exportaciones fue significativamente inferior al ritmo de expansión de la demanda interna. Este dato sería indicativo de que el crecimiento de los ingresos internos no estaría sesgado en mayor proporción a bienes importados. No obstante, el mayor crecimiento de las importaciones sobre las exportaciones determinó que el balance externo tuviera una incidencia negativa sobre el crecimiento global de 1,1%.



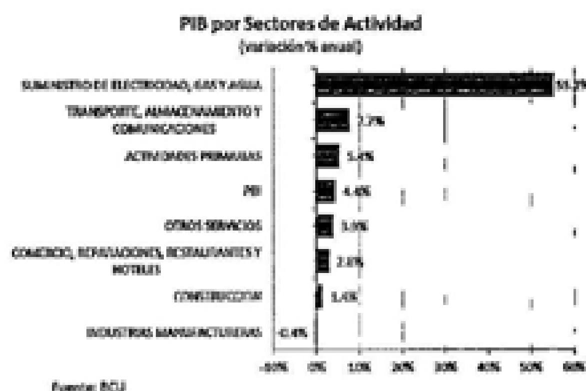
El hecho de que el crecimiento económico haya estado liderado en los últimos dos años por la demanda interna no necesariamente constituye una señal de alerta. Como se mencionó anteriormente, en este periodo, el sector exportador se ha visto afectado por la menor demanda regional, derivada tanto de la desaceleración económica registrada en nuestros países vecinos como por la adopción por parte de estos de medidas de política comercial. En la medida en que esta coyuntura particular tienda a estabilizarse, el sector exportador debería retomar un dinamismo alineado al promedio de la actividad.

Adicionalmente, se mantienen otras señales respecto de la sostenibilidad del proceso de crecimiento en los próximos años. En particular, el fuerte crecimiento de la formación bruta de capital fijo, que condujo la proporción de inversión en términos del PIB a niveles record, constituye un fundamento importante para sostener el proceso de crecimiento en los próximos años.

Cuando, desde otro punto de vista, se analiza el desempeño de la economía por sectores de actividad se observa, en primer lugar, que el proceso de crecimiento se extendió en 2013 a prácticamente todos los sectores de la economía. En consecuencia, a pesar de percibirse cierta heterogeneidad en el desempeño sectorial, puede concluirse que el proceso de crecimiento continuó siendo un fenómeno generalizado dentro de la economía uruguaya.

La única excepción a este panorama de crecimiento generalizado fue la Industria Manufacturera que presentó una leve contracción de 0,4% en el pasado año. Esta contracción global de la industria manufacturera, se compone de un panorama heterogéneo al interior del sector. Los subsectores que durante 2013 presentaron una contracción en su nivel de

actividad fueron los de Elaboración de productos alimenticios bebidas y tabaco (-2,3%), Fabricación de productos textiles, prendas de vestir, curtido y adobo de cueros y productos de cuero y calzado (-11,6%), la Fabricación de coque, productos de la refinación de petróleo y combustible nuclear (-10,8%); la Fabricación de metálicas básicas, de maquinaria y equipo, metálica, eléctrica y elementos de precisión (-2,6%) y el agregado de Otras Industrias (-0,8%). En contraste varios subsectores dentro de la Industria Manufacturera, presentaron durante 2013 un crecimiento del nivel de actividad, como la Fabricación de madera, productos de madera, papel y productos de papel e imprentas (7,8%); la Fabricación de sustancias y productos químicos y productos de caucho y plástico (0,8%); la Fabricación de productos minerales no metálicos (1,9%); y finalmente un fuerte crecimiento en la Fabricación de material de transporte (28,8%).



Un segundo elemento a considerar en el análisis sectorial es el crecimiento notoriamente diferenciado del sector de Suministro de Electricidad Gas y Agua. Este sector presentó un crecimiento real de 55,2%, lo que implicó una incidencia sobre el crecimiento global de 0,8%. Como se mencionó anteriormente, el comportamiento espectacular de este sector se explica en las condiciones climáticas del año 2013, que permitieron una mayor producción de energía hidráulica.

Entre los demás sectores, se destaca el crecimiento del sector de "Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones" con un crecimiento de 7,7% impulsado fundamentalmente por el crecimiento de las telecomunicaciones. Las "Actividades Primarias" también mostraron un dinamismo superior al promedio del nivel de actividad, en tanto que los sectores que mostraron un crecimiento más moderado fueron la "Construcción" y "Comercio, Reparaciones, Restaurantes y Hoteles".

Finalmente, el sector de "Otros Servicios" se expandió a una tasa prácticamente igual al promedio de la economía (excluyendo el sector de Electricidad Gas y Agua).

En síntesis, el año 2013 constituyó en decimoprimer año de crecimiento de la economía uruguaya. Si bien el proceso de crecimiento estuvo liderado por la demanda interna, el fuerte dinamismo de la inversión, y las perspectivas de recuperación del dinamismo exportador aparecen como señales claramente positivas de cara al sostenimiento del proceso de expansión económica en los próximos años. Finalmente, más allá de algún dato atípico, el crecimiento se muestra generalizado a todos los sectores de actividad, lo que resulta indicativo de un proceso de crecimiento equilibrado.

Primer trimestre de 2014

Durante el primer trimestre de 2014 la economía creció un 2,4% respecto a igual periodo del 2013. En términos desestacionalizados, sin embargo, se registró una contracción de 0,4% en relación al último trimestre del 2013 según el informe de Cuentas Nacionales del BCU.

El crecimiento interanual de 2,4% del nivel de actividad se compone de un incremento de un 2% del volumen del Valor Agregado Bruto (VAB) a precios básicos y de 4,8% de los impuestos netos de subvenciones sobre los productos. Los sectores que contribuyeron positivamente al crecimiento económico del trimestre fueron Transporte, almacenamiento y comunicaciones; Otras Actividades y Comercio; Restaurantes y Hoteles. En contraste, los sectores de Actividades Primarias; Suministro de Electricidad, Gas y Agua; Industria Manufacturera y Construcción presentaron un nivel de actividad menor en relación al primer trimestre de 2013.

El sector de Transporte, almacenamiento y comunicaciones fue el que presentó el mayor crecimiento (7,7%) a impulso principal del continuo crecimiento de las actividades de comunicaciones. El crecimiento de Comercio, Restaurantes y Hoteles (4,2%), se debió fundamentalmente al crecimiento de las actividades comerciales impulsadas principalmente por el comercio de productos importados y de Restaurantes y Hoteles. La mayor actividad de Restaurantes y Hoteles derivó de una mayor demanda interna que compensó la menor demanda realizada por turistas. Finalmente, el informe de Cuentas Nacionales indica que el agregado de Otras Actividades, creció en la mayor parte de los rubros que los

conforman, destacándose particularmente los servicios de salud y enseñanza.

Si bien varios sectores presentaron contracciones interanuales en su nivel de actividad, parte de las mismas responden a fenómenos coyunturales que se revertirían durante el resto del año. A modo de ejemplo, las actividades primarias representaron el sector de mayor contracción de actividad durante el primer trimestre del año (5,4%). Esta caída se explicó por una contracción de la actividad pecuaria que no fue compensada por el crecimiento observado en el sector agrícola. La disminución de la actividad pecuaria respondió fundamentalmente a una caída interanual de la faena vacuna, la cual permaneció hasta abril en valores históricamente bajos. El crecimiento agrícola por su parte fue impulsado por el trigo que presentó un fuerte dinamismo en el periodo.

La contracción de la industria manufacturera por su parte se explica principalmente por lo sucedido con algunas actividades industriales de marcado perfil exportador, dentro de las que destaca la elaboración del papel y productos del papel, los frigoríficos y la elaboración de jarabes y concentrados. A su vez la dinámica observada en estos sectores de producción se encuentra fuertemente influenciada por la actividad de algunas grandes empresas que esperamos recuperen su dinamismo en los próximos trimestres.



Fuente: BCU

El sector Construcción presentó una caída de 2,1% básicamente a partir de una contracción de la actividad privada, asociada a la culminación de la planta de celulosa de Montes del Plata en el departamento de colonia. La construcción pública asociada a obras de vialidad y fibra óptica así como las obras vinculadas a la construcción de parques eólicos (públicos y privados) compensaron en parte el efecto Montes del Plata.

Por último, la contracción registrada por el sector de suministro de Electricidad Gas y Agua fue reducida y se explicó principalmente por una disminución de los valores agregados producidos por los subsectores Generación y distribución de energía eléctrica y Captación, depuración y distribución de agua.

Desde el enfoque del Gasto, el crecimiento del primer trimestre estuvo impulsado por la demanda interna. El Gasto de Consumo Final se incrementó (4,5%), impulsado principalmente por el Consumo Privado (4,8%), en tanto el Consumo del Gobierno presentó una expansión de 2,4%. La formación bruta de Capital por su parte volvió a constituir el componente más dinámico del PIB, con un crecimiento interanual de 12,9%. En el primer trimestre del año fue la Formación Bruta de Capital Fijo del Sector Público la que presentó mayor expansión (35,7%) en tanto que el rubro para el Sector Privado presentó una expansión moderada (4,3%).

En el frente externo, la dinámica de actividad fue menos favorable, observándose una contracción interanual en volumen de las exportaciones del 2%, en tanto que las importaciones en volúmenes mostraron un crecimiento de 10,8%.

Considerando el dato de actividad del primer trimestre de 2014 y el contexto internacional menos favorable para la economía uruguaya, se proyecta que el nivel de actividad continúe durante el 2014 el proceso de desaceleración observado en los últimos años. No obstante se proyecta para el 2014 un crecimiento de 3%, registro que continúa siendo importante en tanto en términos históricos como en la comparación regional.

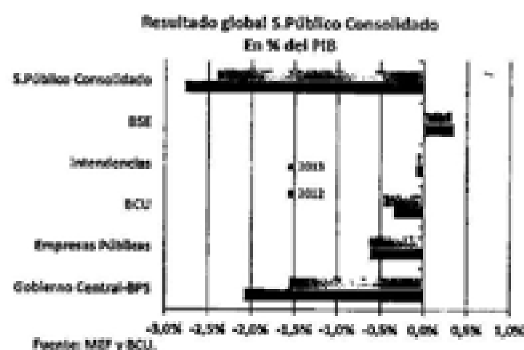
2. Las finanzas públicas

El cierre fiscal de 2013. En 2013 el Sector Público Consolidado registró un déficit de 2,4% del PIB[10], con una mejora de 0,4% del PIB en relación al año anterior.

Cabe recordar que las cifras de 2013 fueron modificadas a raíz de un cambio metodológico en la medición del resultado del BSE[11] lo que

[10] Medición "por arriba de la línea", comprende el Gobierno Central-BPS, las empresas públicas (AFE, ANCAP, ANP, ANTEL, ANV, OSE y UTE), el Banco Central del Uruguay, el Banco de Seguros del Estado y los Gobiernos Departamentales.

implicó una reducción del superávit de dicho organismo en aproximadamente 0,3% del PIB, con el consiguiente aumento del déficit del Sector Público Consolidado.



Fuente: MEF y BCU.

El resultado del consolidado Gobierno Central-BPS mejoró 0,5% del PIB en 2013 con relación a 2012. Cabe destacar que en 2013 los ingresos y egresos del Gobierno Central se vieron afectados por el aporte que realizó UTE al Fondo de Estabilidad Energética (0,3% del PIB), ya que según se establece en la operativa de su funcionamiento, el traspaso de fondos se realiza a través del Gobierno Central. Si bien esta operativa es neutral para el resultado de Gobierno, sí se afectan las partidas de egresos y los ingresos, distorsionando la comparación interanual. Para evitar dicha distorsión los comentarios que se realizan a continuación dejan de lado este factor.

La mejora en el resultado global del **Gobierno Central-BPS** reflejó, por un lado, un incremento de los ingresos de 1% del PIB (0,6% para el Gobierno y 0,4% para el BPS).

La recaudación de la DGI creció 0,4% del PIB para ubicarse en 17,6% del PIB en 2013. El incremento obedeció tanto a los impuestos pagados por el sector privado como los pagados por el sector público. En lo que respecta a la recaudación neta del sector privado, el IVA permaneció prácticamente estable, mientras que el IMESI mostró una leve reducción. Por el contrario se produjo un aumento de IRPF e IASS y del resto de los impuestos, así como una reducción de la utilización de certificados de devolución de impuestos (que incrementa el ingreso efectivo "caja"). El aumento de los

[12] Medición por "debajo de la línea" elaborada por el BCU.

impuestos pagados por las empresas públicas se explicó mayoritariamente por mayores pagos de IRAE que compensaron una caída de IVA.

Asimismo la línea de "Otros ingresos" del Gobierno Central mostró un incremento de 0,2% del PIB en 2013, explicado por el ingreso resultante del remate de bandas de telefonía celular y mayores ventas de energía.

La recaudación del BPS creció 0,4% del PIB impulsada por la continuidad del proceso de formalización y el crecimiento del salario real, al tiempo que los aportes del seguro de enfermedad continuaron incrementándose por el ingreso de cónyuges al Fonasa.

Por su parte, los egresos primarios del GC-BPS crecieron 0,4% del PIB en 2013.

El incremento del gasto obedeció en primer lugar a las transferencias[12] que aumentaron 0,2% del PIB en 2013. Las transferencias del gobierno mostraron una caída de 0,3% del PIB, lo que obedece en buena medida a que en 2012 se había registrado un pago extraordinario por el acuerdo alcanzado en relación al litigio por la liquidación del Banco Comercial en el año 2002. Por su parte, las transferencias del BPS mostraron un incremento de 0,5% del PIB. Los egresos del seguro de enfermedad crecieron 0,3% del PIB reflejando un aumento de la cobertura por el ingreso de colectivos de pasivos y cónyuges, que incrementó 11% el número de personas afiliadas a los prestadores de salud privados a través del Fonasa. El resto del incremento obedeció a las prestaciones a activos y a los fondos transferidos a las AFAPS.

Las pasividades crecieron 0,1% del PIB en 2013 para ubicarse en 9,2% del PIB al cierre del año. Por su parte, en lo que respecta al resto del gasto primario (remuneraciones, gastos no personales e inversiones) se produjo un incremento de 0,2% del PIB, impulsado por los gastos no personales, mientras que tanto para las remuneraciones como para la inversión se verificaron leves caídas.

Por último, los pagos de intereses del gobierno se incrementaron 0,1% del PIB en 2013, ubicándose en 2,5% del PIB.

El resultado global de las **Empresas Públicas** fue deficitario en 0,6% del PIB en 2013 permaneciendo prácticamente incambiado respecto a 2012.

---

[12]Cabe recordar que en este rubro se incluyen las prestaciones a activos del BPS, el seguro de enfermedad, los fondos transferidos a las AFAPs y los recursos que el Gobierno Central traspasa a los Gobiernos Departamentales, entre otros.

La estabilidad en el resultado global refleja una mejora en el resultado antes de inversiones, que se compensó con un incremento de los niveles de inversión (ambos efectos por 0,7% del PIB).

La mejora en el resultado corriente obedeció a UTE y ANCAP (ambos mostraron un incremento de 0,4% del PIB), parcialmente compensado por un deterioro de ANTEL (0,1% del PIB). En el caso de UTE, la abundancia de lluvias provocó que el costo de abastecimiento de la demanda de energía eléctrica estuviera por debajo de lo estimado. Si bien parte de este sub-costo de generación se volcó al Fondo de Estabilidad Energética (0,3% del PIB), igualmente el resultado de la empresa se vio positivamente influenciado por este factor. En lo que respecta a ANCAP, en 2013 se registró una ganancia extraordinaria originada en la cancelación de deuda con PDVSA, por aproximadamente 0,3% del PIB.

Las inversiones de las Empresas Públicas se ubicaron en 2,1% del PIB en 2013 y los principales incrementos se dieron en ANTEL (0,3% del PIB), UTE (0,2% del PIB) y ANCAP (0,2% del PIB).

El resultado del **BCU** se ubicó en -0,5% del PIB en 2013, empeorando 0,1% del PIB lo que obedeció a mayores egresos por concepto de intereses de deuda.

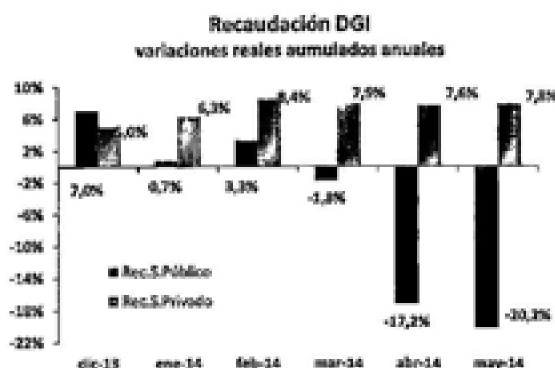
Por último, los resultados del **BSE y las Intendencias**, que se miden únicamente por fuentes de financiamiento, permanecieron prácticamente incambiados en 2013.

La situación fiscal en los primeros meses de 2014[13]**.** El resultado global del Sector Público Consolidado en el año móvil a mayo se ubicó en -3,2% del PIB, empeorando 0,8% del PIB respecto a la cifra del cierre de 2013.

En lo que respecta al **Gobierno Central** se observa, por el lado de los ingresos, una reducción de 0,2% del PIB. Esto obedeció en gran parte a la caída en los Otros ingresos, ya que en 2013 se había verificado un ingreso extraordinario por el remate de frecuencias de telefonía celular. La recaudación de la DGI permaneció prácticamente incambiada en el año móvil a mayo respecto al cierre de 2013. El comportamiento de la recaudación total incluye por un lado, una reducción de la recaudación de las empresas públicas mientras que los impuestos pagados por el sector privado crecieron a buen ritmo. En efecto, en el acumulado a mayo, la

[13] Al igual que en la sección anterior, los comentarios se realizan dejando de lado el efecto del pasaje del FEE por el gobierno.

recaudación del sector público se redujo 20% en términos reales mientras que la del sector privado creció 7,8%.



Asimismo la recaudación del **BPS** creció 0,1% del PIB en el mismo periodo impulsada por el incremento en los cotizantes y el salario real.

En lo que respecta al gasto, en los egresos primarios del Gobierno Central-BPS, se verificó un incremento de 0,2% del PIB explicado por el gasto endógeno de trasferencias y en menor medida pasividades. El resto de los egresos (remuneraciones, gastos no personales e inversiones) permaneció prácticamente incambiado. Los pagos de intereses se redujeron 0,1% del PIB en el año móvil a mayo en comparación con el cierre de 2013. De esta forma, el resultado global del Gobierno Central-BPS se redujo 0,2% del PIB en el mismo periodo.

El resultado global de las **Empresas Públicas** empeoró 0,5% del PIB en el año móvil a mayo, lo que se explica mayoritariamente porque dejó de contabilizarse en la medición en doce meses móviles la ganancia extraordinaria de ANCAP originada en la cancelación de deuda con PDVSA realizada en enero de 2013. Asimismo los egresos de inversión aumentaron 0,1% del PIB respecto a 2013 para ubicarse en 2,2% del PIB.

Por su parte, el resultado de las **Intendencias** mejoró 0,1% del PIB en el año móvil a mayo, mientras que el del **BSE** se deterioró 0,2% del PIB en el mismo periodo.

RESULTADO GLOBAL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO En años móviles, en % del PIB	dic-12	dic-13 **	may-14**
INGRESOS S. PÚBLICO NO FINANCIERO	**28,4**	**30,2**	**29,6**
Gobierno Central	**20,4**	**21,0**	**20,8**
DGI	17,3	17,6	17,6
Comercio Exterior	1,1	1,1	1,2
Otros**	2,0	2,3	2,1
BPS	**7,1**	**7,5**	**7,7**
Resultado Primario Corriente Empresas Públicas	**0,8**	**1,6**	**1,1**
EGRESOS PRIMARIOS S. PÚBLICO NO FIN.	**28,7**	**29,8**	**30,0**
Egresos Primarios Corrientes G.C. - BPS	**25,8**	**26,2**	**26,4**
Remuneraciones	5,1	5,1	5,1
Gastos no personales	3,6	3,8	3,8
Pasividades	9,1	9,2	9,3
Transferencias**	7,9	8,1	8,2
Inversiones (GC+EEPP)	**2,9**	**3,5**	**3,6**
RESULT. PRIMARIO Otros org (Intendencias, BSE, BCU)	**0,1**	**0,0**	**-0,1**
RESULTADO PRIMARIO S. PÚBLICO CONSOLIDADO	**-0,2**	**0,4**	**-0,5**
Intereses	**2,6**	**2,8**	**2,7**
Gobierno Central	2,4	2,5	2,4
Empresas Públicas	0,1	0,1	0,1
Intendencias	0,0	0,0	0,0
BCU	0,3	0,4	0,4
BSE	-0,2	-0,2	-0,2
RESULTADO GLOBAL S.PÚBLICO CONSOLIDADO	**-2,8**	**-2,4**	**-3,2**

** Para facilitar las comparaciones se excluye el efecto del FEE en ingresos y egresos del GC (líneas "Otros Ingresos" y "Transferencias" respectivamente)

3. El sector externo

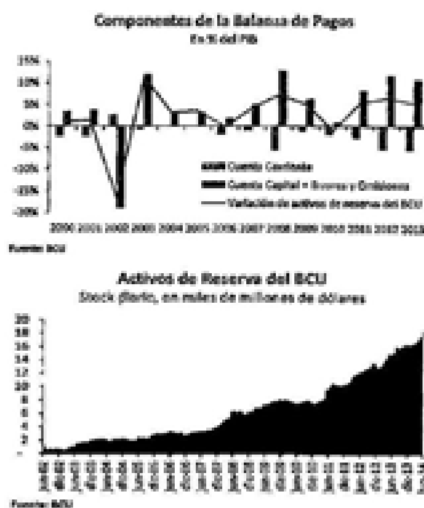
En 2013 el sector externo registró un déficit en Cuenta Corriente de 3.120 millones de dólares (5,6% del PIB), el cual fue financiado por un ingreso neto de fondos del exterior de 6.065 millones de dólares (10,9% del PIB).

COMPONENTES DE LA BALANZA DE PAGOS
Año 2013, en millones de dólares y % del PIB

	Millones USD	%PIB
CUENTA CORRIENTE	-3.120	-5,6%
A. Cuenta Comercial	-1.361	-2,4%
B. Renta	-1.890	-3,4%
C. Transferencias corrientes	131	0,2%
CUENTA CAPITAL Y FINANCIERA	5.109	9,2%
A. Transferencias de capital	201	0,4%
B. Inversión directa	2.812	5,0%
C. Inversión de cartera	2.913	5,2%
D. Otra inversión	-817	-1,5%
ERRORES Y OMISIONES	956	1,7%
ACTIVOS DE RESERVA BCU	2.945	5,3%

Fuente: BCU

Además de financiar dicho déficit, este flujo de capitales permitió acumular activos de reserva por 2.945 millones de dólares (5,3% del PIB), elevando su stock a 16.281 millones de dólares al 31 de diciembre de 2013. En 2014 dicho stock continuó creciendo, alcanzando 18.244 millones de dólares al 25 de junio.



El desvío en la Cuenta Corriente se explicó mayoritariamente por el Balance de Rentas y en menor medida por la Cuenta Comercial. Esta

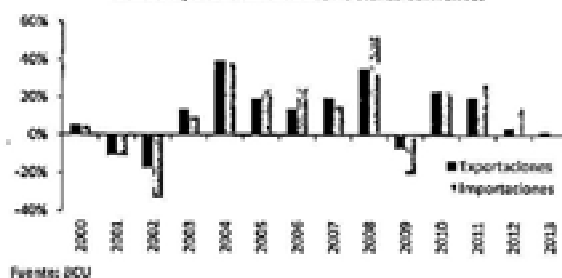
última presentó un déficit de 1.361 millones de dólares explicado fundamentalmente por un saldo negativo en el comercio de bienes.

EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES DE LA CUENTA CORRIENTE
En millones de dólares corrientes

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CUENTA CORRIENTE	-220	-1.729	-382	-731	-1.374	-2.709	-3.120
A. Cuenta Comercial	158	-961	521	630	89	-1.287	-1.361
A1. Bienes	-545	-1.714	-504	-527	-1.431	-2.381	-1.274
A2. Servicios	703	753	1.025	1.157	1.519	1.074	-87
B. Renta	-516	-917	-1.041	-1.501	-1.618	-1.537	-1.890
C. Transferencias corrientes	137	148	138	140	156	115	131

Fuente: BCU

Las exportaciones e importaciones de bienes y servicios totalizaron 13.603 y 14.964 millones de dólares en 2013, marcando incrementos interanuales en dólares corrientes de 1,5% y 1,9% respectivamente.



La balanza comercial de bienes redujo su déficit casi a la mitad en 2013, alcanzando 1.274 millones de dólares (2,3% del PIB) como resultado de un aumento en dólares corrientes de 4,1% en las exportaciones y un descenso de 5,6% en las importaciones.

Las exportaciones de bienes continuaron creciendo en 2013, aunque a menor ritmo que en años anteriores. El dinamismo de este año se explicó principalmente por exportaciones récord de soja, y en menor medida por mayores ventas de productos lácteos y por la recuperación de las ventas de automotores hacia Argentina y Brasil.

Analizando por destino y sin considerar ZZFF y Depósitos Aduaneros, se registró una menor incidencia de América y Europa y una mayor

participación de Asia en las exportaciones nacionales. En este caso destaca nuevamente el dinamismo de las ventas a China, que crecieron 62,1%, llegando a 1.291 millones de dólares y representando 14,3% del total de exportaciones de bienes.



Exportaciones de bienes por destino
En miles de millones de dólares corrientes

Fuente: BCU

Luego de un incremento pronunciado en 2012, las ventas a ZZFF se mantuvieron prácticamente estables en 2013 (+1,0%), alcanzando 1.455 millones de dólares. Esta dinámica se explicó por mayores ventas a ZF Fray Bentos, Parque de las Ciencias y Punta Pereira compensadas por un descenso en los flujos hacia ZF Nueva Palmira y Montevideo.

Con información acumulada a mayo de 2014 se observa un crecimiento interanual de 6,3% en las exportaciones de bienes, básicamente debido a mayores ventas de soja, lácteos y trigo compensadas por menores exportaciones de carne.

El saldo del balance de servicios disminuyó respecto al año anterior. Esto se explica fundamentalmente por una caída de 49,3% en el balance de turismo, como consecuencia de un incremento interanual de 49,5% en el turismo emisivo y una caída de 7,5% en el turismo receptivo.

EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES DE LA BALANZA COMERCIAL
En millones de dólares corrientes

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BALANZA COMERCIAL	158	-961	521	630	89	-1.287	-1.361
Resultado en Bienes	-545	-1.714	-504	-527	-1.431	-2.361	-1.274
Resultado en Servicios	703	753	1.025	1.157	1.519	1.074	-87
Transporte	13	32	-76	-172	-159	-215	-349
Turismo	570	694	985	1.090	1.559	1.199	608
Receptivo	809	1.051	1.321	1.509	2.203	2.078	1.920
Emisivo	239	358	336	419	644	878	1.312
Otros	121	27	116	239	119	91	-347

Fuente: BCU

Globalmente, el flujo turístico recibido por el país cayó 1,1% respecto a 2012, producto de una menor afluencia de argentinos (-6,5%) que no pudo ser reemplazada por mayores visitas de uruguayos residentes en el exterior (24,4%) y de turistas de otras nacionalidades (2,1%). A su vez, el gasto de los turistas cayó 7,5% en 2013 y se ubicó en 1.920 millones de dólares.



Por su parte, el flujo turístico hacia el exterior creció 25,6% en 2013. Del total de salidas, 77% se efectuaron hacia Argentina, 8% hacia Brasil y 6% hacia el resto de América del Sur. Respecto a su gasto, Argentina concentró un 56% de los desembolsos, equivalente a 730 millones de dólares.



En el primer trimestre de 2014 arribaron a Uruguay 132 mil turistas menos que en 2013, lo cual puede explicarse parcialmente por el sesgo que introduce Semana de Turismo en la comparación interanual al ocurrir en el primer trimestre en 2013 y en el segundo en 2014. Este descenso se observa también en cuanto a gasto, que cayó en 139 millones de dólares. Por otra parte, en idéntico periodo el turismo emisivo se incrementó en 10

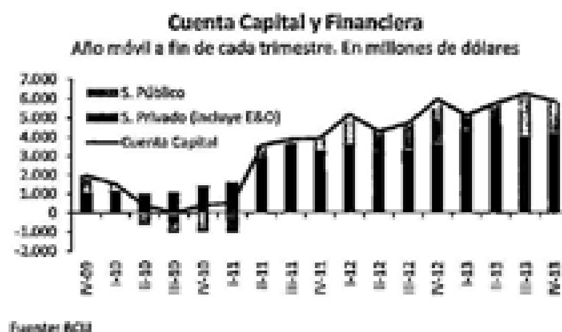
mil salidas y 43 millones de dólares, de los cuales 38% se gastó en Centro y Norteamérica y 37% en Argentina.

Las importaciones registraron un menor dinamismo en 2013 creciendo 1,9%, debido a un aumento de 40,1% en la importación de servicios parcialmente compensado por una caída de 5,6% en la importación de bienes. En el caso de los servicios destaca, junto al mayor flujo de turismo emisivo, un incremento de 71,6% en las adquisiciones de Otros Servicios que, entre otros, incluyen servicios vinculados con la exploración de hidrocarburos. Por este concepto, en 2013 se importaron servicios por 475 millones de dólares (0,9% del PIB).

Analizando por Grandes Categorías Económicas, en 2013 se verifica un aumento de 23,9% en las importaciones de bienes de capital, especialmente desde el sector privado, y un incremento de 6,5% en la compra de bienes de consumo. Por otra parte, los bienes intermedios caen 7,5% como resultado de una menor importación de combustibles por una mayor disponibilidad de recursos hídricos para generar energía.

En 2014, con información acumulada de los primeros cuatro meses se observa un incremento interanual a valores corrientes de 9,0% en la importación de bienes de capital como consecuencia de mayores adquisiciones de maquinaria y equipos desde el sector privado. A su vez, los bienes de consumo se incrementaron 6,6% y los bienes intermedios 1,0% debido a mayores compras de petróleo y destilados.

La Cuenta Capital y Financiera, incluyendo Errores y Omisiones, mostró un ingreso neto de capitales de 6.065 millones de dólares (10,9% del PIB), 69 millones de dólares más que en 2012, debido a un aumento de 568 millones de dólares en el flujo hacia el sector privado y una caída de 499 millones de dólares en el dirigido al sector público.

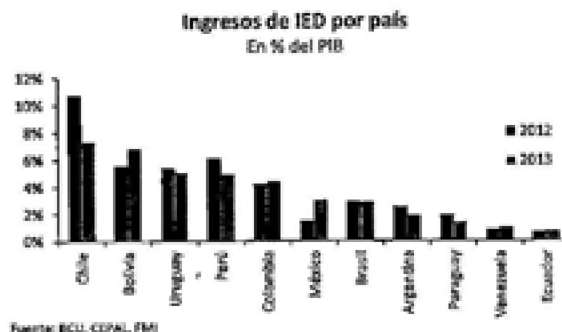


En el sector público, esta menor entrada de capitales se registró básicamente en el sector financiero. Respecto al BCU, las medidas para regular la tenencia de LRM por no residentes introducidas en 2012 redujeron sensiblemente los capitales que ingresaron por este concepto en 2013. Por su parte, el BROU registró un aumento de sus activos externos, compensados parcialmente por mayores depósitos de no residentes. En el sector público no financiero, la emisión de un bono global con vencimiento 2024 realizada en agosto aumentó la tenencia de títulos del Gobierno por no residentes. Este incremento de los pasivos del sector se compensó con la cancelación anticipada de otros pasivos: un préstamo con el BID y una deuda que ANCAP mantenía con la petrolera venezolana PDVSA.

En el sector privado, el incremento observado se asocia con aumentos en la participación en empresas no financieras, entre las que se destacan aquellas encargadas de explorar la existencia de hidrocarburos en territorio nacional. En este sentido, en 2013 la Inversión Extranjera Directa (IED) ascendió a 2.812 millones de dólares (5,0% del PIB), 194 millones de dólares más que el año anterior.

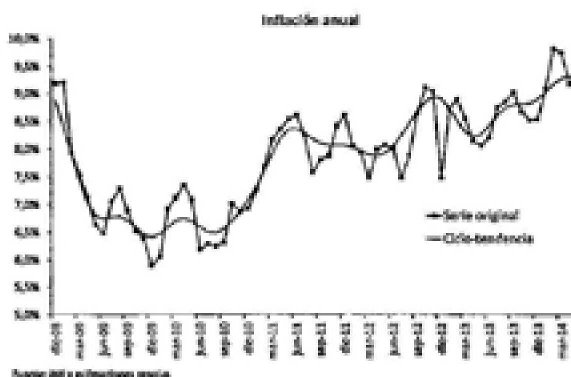


Estos niveles de IED destacan a Uruguay en el contexto regional. De acuerdo a información de CEPAL, al compararlo con América del Sur y México, en 2013 Uruguay se ubicó tercero en ingresos de IED como porcentaje del PIB, siendo sólo superado por Chile y Bolivia.



4. Inflación y competitividad

La inflación mostró una trayectoria levemente ascendente en el último año, habiéndose incluso situado próxima a 10% en los primeros meses de 2014. Concretamente, la variación interanual del IPC alcanzó a 9,2% en mayo, aumentando algo más de un punto porcentual respecto del registro de un año atrás (8,1%) y ubicándose siete décimas por encima del valor de cierre de 2013 (8,5%).



Este incremento se explicó fundamentalmente por el aumento de 20% que experimentó el tipo de cambio entre junio de 2013 y mayo de este año, lo cual determinó un encarecimiento significativo del componente transable de la canasta de consumo. Así, la inflación transable, que era de sólo 5,3% interanual hace un año, alcanzó en diciembre a 7,5% y se ubicó en mayo de este año en 9%. Contemplando una devaluación del peso uruguayo más moderada que la observada en el último año, es razonable esperar que el

ritmo de suba de los precios de los bienes transables se modere en los próximos meses.

En el periodo analizado las presiones provenientes de la demanda doméstica se mantuvieron firmes. El aumento del ingreso real de los hogares determinó que el consumo privado siguiera expandiéndose a tasas importantes (del orden del 5% promedio anual). Asimismo, en un contexto de notable dinamismo del mercado laboral los salarios nominales continuaron creciendo a un ritmo de 12% promedio anual. En ese marco, en el último año la inflación de los bienes y servicios no transables, en los que el componente salarial forma una parte relevante de los costos, se mantuvo en guarismos del orden del 10% anual.



En consecuencia, la trayectoria alcista que mostró la inflación subyacente en los últimos meses, situándose en registros superiores a 9% en lo que va del año, se explicó en buena medida por el encarecimiento de los bienes transables comentado anteriormente.

El repunte de la inflación observado en el primer trimestre de 2014 estuvo fuertemente influenciado, de forma adicional a los elementos ya señalados, por factores climáticos. En efecto, las intensas lluvias que se registraron en los meses de enero y febrero determinaron un extraordinario encarecimiento de las frutas y verduras, del orden del 20%, que incidió en los altos niveles de inflación observados en esos meses (de 2,4% y 1,7% respectivamente).

Teniendo en consideración que la política monetaria actúa con rezago sobre la inflación y que en consecuencia sus efectos son sólo visibles en el mediano plazo, el incremento del IPC observado a principios de año determinó que a mediados de marzo el Poder Ejecutivo enviara al

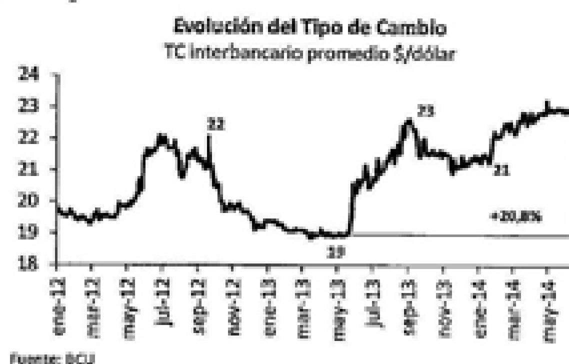
Parlamento un proyecto de ley que contenía un conjunto de medidas para contrarrestar el aumento de la inflación y para impactar sobre las expectativas de precios, procurando de ese modo evitar que los agentes económicos incorporaran en sus expectativas de inflación niveles de dos dígitos que presionaran aún más sobre el IPC. Concretamente, se aprobaron exoneraciones del IVA a algunos componentes fijos de las tarifas residenciales de ANTEL y UTE, se otorgó un crédito fiscal a las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (que operó como un subsidio para rebajar la cuota mutual) y se establecieron exoneraciones del IVA a las importaciones y enajenaciones de un conjunto de frutas y hortalizas.

Simultáneamente, el Ministerio de Economía y Finanzas procuró que el sector privado también implementara acciones que contribuyeran a contener la suba de precios. En ese marco, los supermercados acordaron voluntariamente mantener hasta mayo de este año los precios de algunos artículos de la canasta de consumo. Dicho compromiso posteriormente se renovó hasta fines de junio, adhiriéndose también representantes de CAMBADU y de la Cámara de Industrias. Como resultado de estas medidas, la inflación se moderó en los últimos meses, descendiendo desde 9,8% observado en febrero hasta 9,2% en mayo.

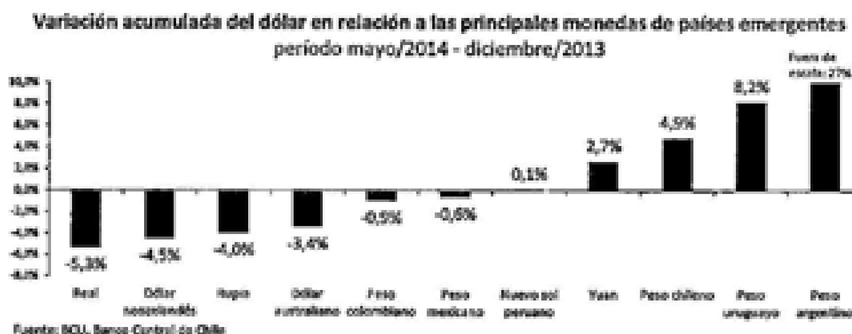
Más allá de la contribución puntual que estas disposiciones de carácter transitorio tuvieron sobre el IPC, el combate a la inflación sigue estando liderado por la tónica contractiva que imprime el Banco Central del Uruguay (BCU) a su política monetaria. En efecto, la variación trimestral del agregado monetario M1 ampliado[14], que fue de más de 20% interanual en 2011-2012, se estabilizó en torno de 15% desde entonces, previéndose una gradual convergencia al objetivo de 8% anual en el horizonte de la política monetaria (de 24 meses). Esta contracción monetaria implica un esfuerzo económico importante de parte del gobierno, pues para cumplir sus metas el BCU convalida elevados rendimientos en sus emisiones de Letras de Regulación Monetaria (del orden de 15% anual en moneda nacional y de 5% en unidades indexadas). De forma complementaria, en los ajustes de las tarifas de las empresas públicas el gobierno ha evitado trasladar enteramente el incremento de los costos de producción asociados, lo que también contribuye a explicar una parte no menor del deterioro fiscal de los últimos años.

[14] La trayectoria indicativa de los medios de pago M1 ampliado, compuesto por la suma de la emisión de dinero en poder del público, los depósitos a la vista y las cajas de ahorro del público en el sistema bancario, es el instrumento elegido por el BCU para conducir su política monetaria desde mediados del año pasado.

En lo que respecta al **tipo de cambio**, la cotización del dólar en nuestro país acompañó la tendencia de fortalecimiento del dólar a nivel global observada en la segunda mitad de 2013, producto en parte de la decisión de la FED de comenzar con el proceso gradual de reducción del tercer programa de estímulos monetarios (QE3), que determinó una suba de los rendimientos de los títulos a largo plazo (T-10) e incentivó una salida de capitales de las economías emergentes. Así, el cambio del contexto internacional determinó que el tipo de cambio cerrara 2013 en 21,4 pesos, lo que significó una desvalorización del peso uruguayo de 12% en la variación punta a punta.



En 2014 el dólar continuó fortaleciéndose en la plaza local, aunque a nivel de las economías emergentes la moneda norteamericana ha mostrado una evolución dispar. En efecto, mientras que en Uruguay el tipo de cambio aumentó 8,2% en lo que va del año (acumulando un incremento de 20,8% en términos anuales), las monedas locales de varias economías emergentes se fortalecieron en ese periodo, destacándose la valorización del real en Brasil, que pasó de 2,35 reales por dólar en diciembre a 2,22 reales en mayo.



La depreciación nominal de la moneda procesada este año ha determinado una recomposición de la competitividad de nuestro país. Concretamente, los datos de mayo reflejan que el **tipo de cambio real**, que compara la evolución de los precios domésticos en dólares con los de nuestros principales socios comerciales, aumentó 5,6% respecto al mínimo observado en enero de este año, revirtiendo prácticamente en su totalidad la disminución de 6% interanual que había acumulado a esa fecha.

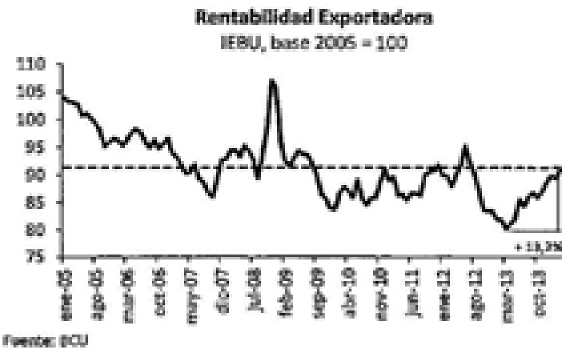
En términos bilaterales se destaca la mejora de la competitividad con Brasil, observándose en los últimos cuatro meses un incremento del índice de 14%, lo que supone un quiebre respecto de la trayectoria descendente que el indicador había mostrado en los últimos dos años.

Variación del Tipo de Cambio Real de Uruguay

Período de comparación	TCR efectivo global /1	TCR efectivo extrarregional /1	TCR efectivo regional /1	Brasil /1	Argentina /1	Argentina /2
ene13-ene14	-6,0%	6,2%	-13,4%	-7,8%	-19,1%	-8,4%
ene14-may14	5,6%	2,2%	8,1%	14,4%	0,7%	24,4%

/1 Fuente BCU, que para Argentina utiliza inflación y tipo de cambio oficiales.
/2 Estimación MEF con inflación San Luis y tipo de cambio Blue
Fuente: BCU y MEF, con estimaciones propias para may14

En el mismo sentido, el indicador de rentabilidad de la industria exportadora que calcula el BCU, que compara el valor exportado respecto al costo que tiene la producción de tales productos, mostró una evolución favorable en los últimos meses. En efecto, los últimos datos publicados por el BCU marcan que el Indicador de Excedente Bruto Unitario de la industria exportadora (IEBU) acumuló a marzo de 2014 un crecimiento de 13,2% desde el mínimo observado en marzo del año pasado, alcanzó así el valor promedio de la serie.



Fuente: BCU

5. Mercado de trabajo

En el marco de crecimiento económico moderado que viene registrando la economía uruguaya, el mercado de trabajo continúa dinámico lo cual se refleja en tasas de empleo elevadas y tasas de desempleo en niveles mínimos históricos. A pesar de ello, en el año 2013 el mercado laboral sufrió una leve desaceleración vinculada principalmente a la dificultad que enfrentan algunos sectores que comercian con Argentina y que las actividades más ligadas al mercado interno no pudieron compensar completamente.

De este modo, de acuerdo a los datos publicados por el INE, en el promedio de 2013 la tasa de empleo se ubicó en 59,5%, cuatro décimas por debajo de la registrada en el año anterior. A pesar de esta reducción en la tasa de empleo, se crearon aproximadamente 1.000 nuevos puestos de trabajo en el promedio de 2013 respecto a 2012 ya que la cantidad de personas ocupadas se estima que pasó de 1.613.000 a 1.614.000.

Sin embargo, los primeros datos disponibles sobre el primer trimestre de 2014 indican una mejora en la tasa de empleo retomando los niveles alcanzados en el 2012. Así es que la tasa de ocupación se ubicó en 60,6% de la población en edad de trabajar.

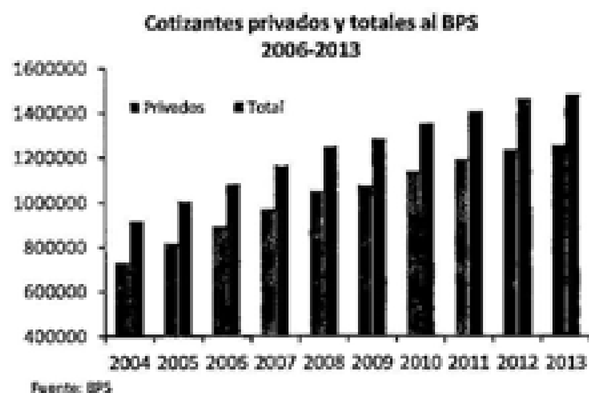


Las condiciones de empleo, por su parte, continúan mejorando. De este modo, la proporción de trabajadores que no presentan restricciones de empleo aumentó 30,3% desde el año 2004 al año 2013, pasando de representar el 55,3% de los trabajadores a 72,1%. Entre los problemas relevados por el INE que afectan a los trabajadores se encuentran el no registro a la seguridad social y el subempleo los cuales se redujeron 26,6%

(26,4% en 2004 y 21,2% en 2013) y 43,1% respectivamente (4,7% en 2004 y 2,3% en 2013), para el mismo periodo de tiempo.



La información del INE es consistente con los datos disponibles en el BPS. Acorde a este organismo, la cantidad de cotizantes en el promedio del año 2013 fue 1,4% superior a la registrada en el año 2012.



Otro indicador que refleja las condiciones laborales es la proporción de ocupados que trabajan más de 48hs a la semana. La importancia de este indicador se vincula al daño a la salud que puede provocar las horas de trabajo excesivas, a lo que se suma la interferencia con la vida familiar además de que suele relacionarse con una remuneración por hora insuficiente. Como se observa en el siguiente cuadro, la proporción de ocupados en esta condición se redujo casi 7 puntos, pasando de afectar a más de 1 de cada 4 trabajadores en 2006 a 1 de cada 5 en 2013.

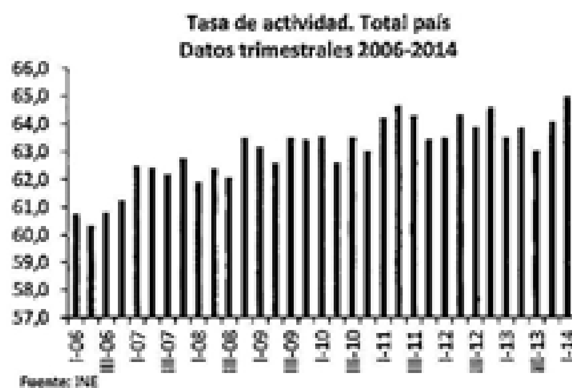
Porcentaje de ocupados que trabajan

Año	Más de 48hs semanales	Más de 60hs semanales
2006	27,3	10,8
2007	26,9	10,2
2008	26,5	9,6
2009	25,9	9,3
2010	24,5	9,0
2011	23,6	8,3
2012	21,3	7,5
2013	20,6	6,8

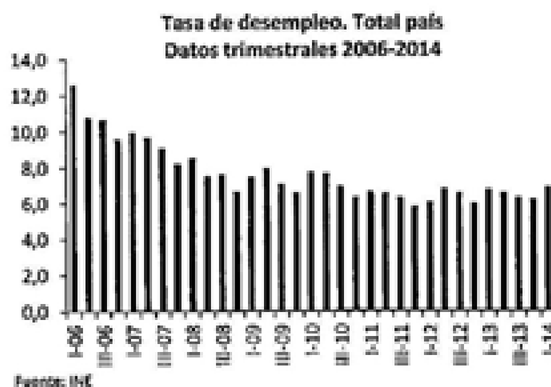
Fuente: MTSS 2006-2012, MEF 2013

En relación a la oferta de trabajo, en promedio para 2013 se redujo 0,6% a nivel de total país respecto al año anterior y se ubicó en 63,6%. Dicha caída se explica principalmente por la reducción de la tasa en la capital del país (1,6%), dado que en el interior la misma se mantuvo constante. La cantidad de activos se estiman que alcanzó en promedio en el año 2013 a las 1.725.000 personas aproximadamente.

La información disponible sobre el primer trimestre de 2014 indica que la tasa de actividad registra una suba y alcanza en nivel más alto registrado desde que hay información disponible a nivel de total país, esto es el 65% de la población en edad de trabajar.



De la relación entre oferta y demanda, surge el resultado del desempleo. A nivel de total país, en el año 2013 en promedio la tasa de desempleo se ubicó en 6,5%, el mismo nivel registrado en el promedio del año anterior. Por lo tanto, alrededor de 111.000 personas buscan trabajo y no lo consiguen.



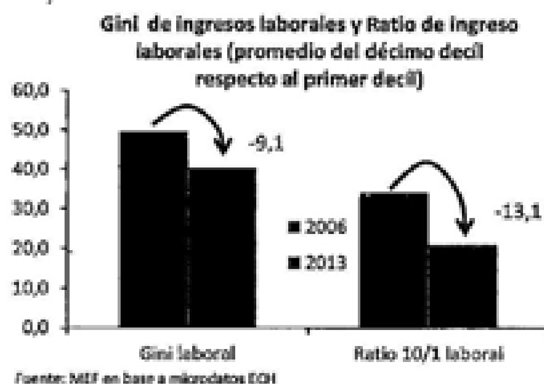
No solo se redujo el desempleo sino que también disminuyó la duración media del desempleo. Mientras en el año 2006 un desocupado pasaba en promedio 12 semanas antes de conseguir un empleo, en el año 2013 este tiempo se redujo a 7 semanas. A su vez, entre quienes se encuentran desempleados se destaca un aumento del requerimiento de "Jornada de baja carga horaria" y "Horario especial" entre las condicionantes para aceptar un trabajo que releva el INE.

En materia de remuneraciones, el salario real continuó incrementándose sostenidamente. En 2013 el salario real registró una variación acumulada anual de 3%, siendo 3,5% los salarios privados y 2,1% los públicos. En tanto los datos disponibles sobre el primer trimestre de 2014 indican una continuidad en las mejoras salariales alcanzando un incremento de 2% respecto al mismo trimestre del año anterior.

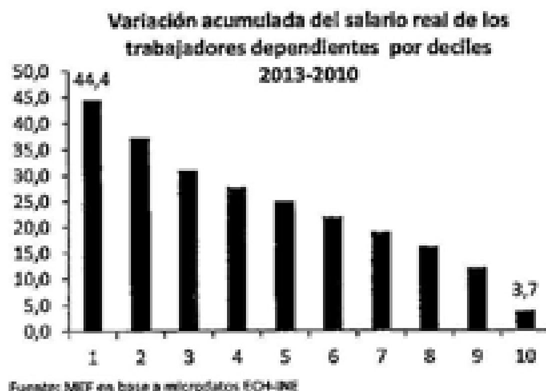


El mercado de trabajo juega un papel sumamente relevante para explicar la desigualdad agregada, ya que según las encuestas a hogares alrededor del 80% de los ingresos de los hogares corresponden a ingresos por trabajo sean estos por trabajo dependiente o independiente. Por lo tanto, el desempeño distributivo del mercado de trabajo determina gran parte de la desigualdad de ingresos.

Como se observa en el siguiente gráfico, la desigualdad de ingresos laborales se redujo de manera sustancial desde el 2006 al 2013. El Índice de Gini de ingresos laborales reales por hora se redujo 9,1 puntos en dicho periodo, dos puntos más de la reducción registrada por este indicador a nivel general y pasó de 49,6 a 40,5. Otro indicador que refleja las mejoras en la distribución de ingresos laborales es la relación existente entre el décimo decil de ingresos y el primero. Este indicador se redujo 13 puntos entre 2006 y 2013 pasando de 34,1 a 21,5.



Esta mejora sustantiva de la desigualdad de ingresos laborales se explica por el fuerte incremento que registraron los salarios de los deciles más bajos. En el periodo transcurrido desde el 2010 al 2013, los salarios de los trabajadores dependientes del primer decil crecieron 44,4% en términos reales mientras los del decil más alto lo hicieron un 3,7%.



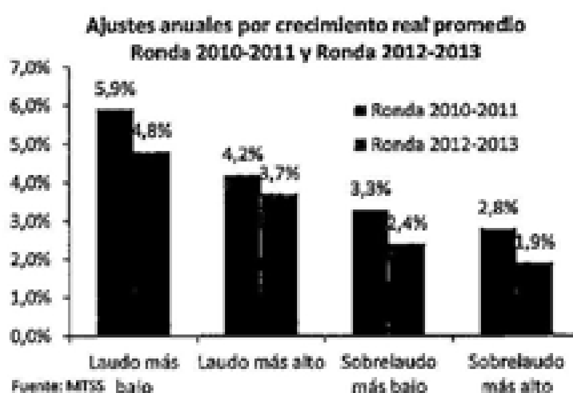
Uno de los factores explicativos de la evolución creciente de los salarios más bajos tiene que ver con los incrementos permanentes del Salario Mínimo Nacional (SMN) desde el año 2005. En enero de 2014 se estableció un incremento del 13,1% en el SMN, llegando a 8.960 pesos uruguayos.



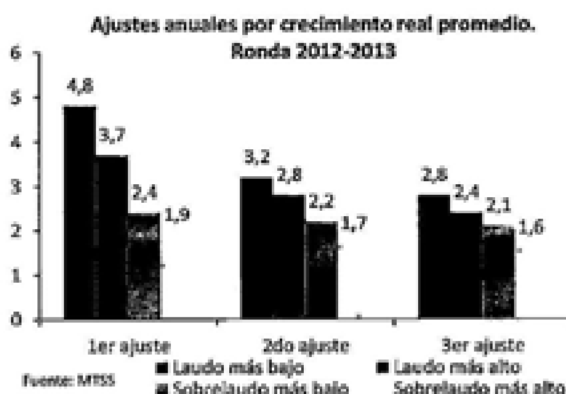
En el mismo sentido, los Consejos de Salarios también han tenido un rol importante en la reducción de la desigualdad salarial, en la medida que establecieron incrementos mayores para los trabajadores de salarios más bajos.

En la Quinta Ronda de Consejos de Salarios que transcurrió desde julio de 2012 a diciembre de 2013, se mantuvo la prioridad de atender a los salarios más sumergidos con incrementos reales superiores, lo que efectivamente se plasmó en los acuerdos alcanzados en ese marco.

Además, como se muestra en el siguiente gráfico, dado el contexto de desaceleración de la economía y conforme a los lineamientos del Poder Ejecutivo, los salarios moderaron su crecimiento en relación a la ronda anterior. De ese modo, estos nuevos convenios que surgen de la Quinta Ronda permiten consolidar incrementos reales anualizados en torno al 3,2% en promedio para el primer ajuste (contra 4% de la Cuarta Ronda).



A su vez, como deja en evidencia el siguiente gráfico, los posteriores ajustes moderan aún más su crecimiento estableciendo ajustes de 2,4% en promedio. Así, las tasas de crecimiento del salario real que surgen de estos acuerdos se encuentran alineadas con el crecimiento esperado del producto.



En ese sentido, un análisis de la evolución del salario real y de la productividad laboral aparente (PIB/ocupados) muestra que en los años de la crisis los salarios reales se redujeron mucho más que la productividad laboral (23% y 7% respectivamente en el periodo 2000-2004). A partir de

2005, los salarios reales iniciaron un proceso de franca recuperación, que acompañó la evolución de la productividad laboral.



Actualmente, los Consejos de Salarios enfrentan el desafío de llegar a acuerdos que puedan captar más adecuadamente el momento del ciclo económico. En ese sentido, los lineamientos de la Quinta Ronda de negociación salarial procuraron incentivar acuerdos que contemplaran el nuevo contexto, priorizando los acuerdos a tres años con ajustes anuales que ligaran el crecimiento salarial a la evolución de la economía y del sector.

En líneas generales, los acuerdos alcanzados en ese marco[15] recogieron el lineamiento de avanzar hacia acuerdos a 3 años. Además, los ajustes por inflación fueron anuales en el 82% de los convenios y los ajustes por crecimiento real fueron anuales en el 83% de los casos.

Sin embargo, algunos de los cambios sugeridos en los lineamientos de la Quinta Ronda no se plasmaron en los acuerdos. En efecto, sólo 15% de los Convenios previeron ajustes variables de acuerdo a indicadores de desempeño macro o sectoriales. Resulta necesario avanzar en la definición de indicadores que permitan que los incrementos reales del salario se ajusten a la situación del sector y de la economía, evitando que aumentos por encima de las posibilidades reales de los sectores se traduzcan en incrementos de precios o en impactos negativos en el mercado de trabajo.

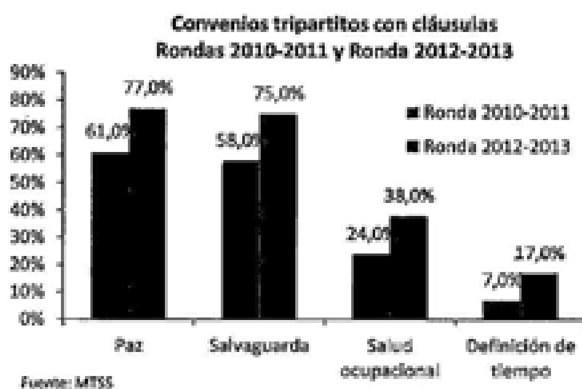
Por otra parte, el 96% de los convenios mantuvieron el esquema tradicional de fijación de aumentos, en el que los ajustes salariales se

[15] Los datos surgen de un análisis realizado por la Unidad de Evaluación y Monitoreo de las Relaciones Laborales y el Empleo del MTSS que considera los 183 acuerdos firmados entre julio de 2012 y diciembre de 2013 que se negociaron en forma tripartita.

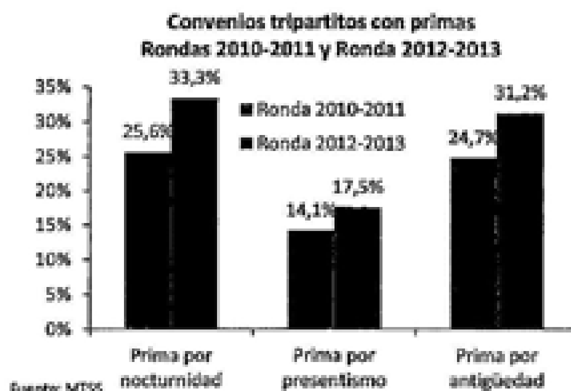
componen de inflación esperada, un correctivo por la inflación pasada y un crecimiento real. Esta característica de los acuerdos genera importantes desafíos para el futuro, en la medida que este mecanismo de fijación de los aumentos salariales puede actuar como propagador de las presiones inflacionarias.

Un aspecto positivo a señalar es que cada vez más se encuentran presentes a la hora de la negociación elementos vinculados a las condiciones laborales. Se observa una creciente participación de cláusulas y primas relativas a las condiciones y relaciones laborales en los convenios negociados.

En este sentido, las cláusulas vinculadas a salud ocupacional y definición de tiempo han ganado participación en relación a la ronda anterior. En relación a la salud ocupacional, éstas tienen como objetivo el compromiso de formación de una comisión de seguridad y salud ocupacional, y facilidades para obtener el carné de salud. Mientras que la definición de tiempos refiere a flexibilidad y reducción en las jornadas laborales.



En relación a las primas, como se detalla en el siguiente gráfico, en la ronda 2012-2013 aumentó casi 8 puntos la participación de las primas por nocturnidad, 2,5 puntos las primas por presentismo y 6,5 puntos las primas por antigüedad respecto a la ronda anterior.



En resumen, el mercado de trabajo continúa dinámico registrando elevadas tasas de empleo y bajos niveles de desempleo. No solamente existe más empleo sino que el mismo es de sustancial mejor calidad. Esto se refleja en salarios más elevados, mayor cantidad de trabajadores registrados a la seguridad social, y mejores condiciones laborales. A su vez, las mejoras salariales beneficiaron principalmente a los trabajadores de los estratos más bajos, lo que derivó en una mejora en la distribución de los ingresos laborales y a través de estos se contribuye a una mejora en la equidad social.

6. El sistema financiero

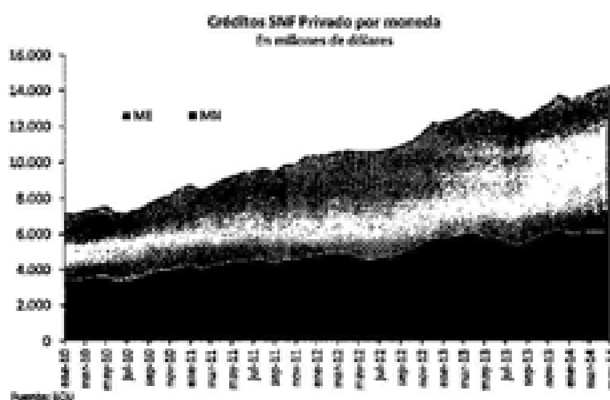
Los indicadores de solvencia y liquidez y los bajos registros de morosidad continúan dando cuenta de la solidez y estabilidad que ha caracterizado al sistema financiero uruguayo en los últimos años. Esta situación constituye una de las principales fortalezas en materia económica en caso que el escenario internacional se torne más desfavorable.

Los depósitos del sector no financiero privado en el sistema bancario aumentaron unos 2.100 millones de dólares el año pasado, totalizando unos 25.300 millones de dólares en diciembre de 2013. Los depósitos en moneda nacional (que representan el 25% del total) fueron los que exhibieron un mayor crecimiento. De hecho, una vez descontado el efecto del tipo de cambio, las colocaciones en moneda nacional se expandieron 14% en la comparación punta a punta, mientras que los depósitos en dólares aumentaron 11%. A nivel de plazo continúan siendo mayoritarios los depósitos en cajas de ahorro y a la vista, que equivales al 86% del

total. Los depósitos de no residentes, en tanto, siguen representando una proporción baja del total de los depósitos del sector privado (15%).



En tanto, el crédito al sector privado no financiero se expandió en casi 1.600 millones de dólares en 2013, alcanzando a 13.800 millones de dólares a fin de año. Los préstamos en moneda nacional (corregidos por el efecto cambiario) mostraron un incremento de 20%, mientras que los concedidos en moneda extranjera se expandieron 17%. El crecimiento de los préstamos estuvo liderado por los bancos privados, que expandieron su cartera en unos 1.000 millones, en tanto los 600 millones restantes corresponden a préstamos otorgados por la banca pública.



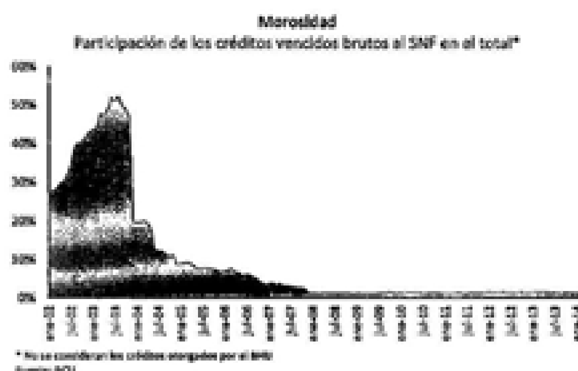
A nivel de monedas el crédito a las familias continúa siendo el de mayor participación en el total de los créditos otorgados en moneda nacional, mientas que los créditos en moneda extranjera se concentran en los sectores productivos. Del endeudamiento total de las familias (que equivale a unos 5.300 millones de dólares, algo más de un tercio del

crédito total al sector no financiero), 5.100 millones fueron otorgados en moneda nacional, lo cual representa el 74% del crédito otorgado en esa moneda. En cuanto a los créditos en moneda extranjera, la industria manufacturera y el sector agropecuario concentran la mitad del crédito (ambos con participaciones del 26%, que equivalen a unos 2.000 millones de dólares cada uno), seguidos por los sectores comercio y servicios (21% y 16% respectivamente).

En lo que respecta a las tasas de interés, sobre fines de 2013 se observó un incremento de las tasas activas en moneda nacional, tanto en los préstamos a las familias como a las empresas. Este incremento resulta consistente con la tónica contractiva que el BCU imprime a su política monetaria. En diciembre, la tasa promedio en pesos nominales cobrada a las empresas se ubicó en 17% anual, frente a 12,5% en diciembre del año anterior. Si bien la tasa activa cobrada a las familias se situó al cierre de 2013 en un registro similar al del año anterior (28,4%), en los primeros meses de 2014 las tasas se situaron en valores próximos a 40%, aumentando unos 500 puntos básicos respecto a los valores observados en el promedio del año pasado. Las tasas activas en dólares, en tanto, se mantuvieron relativamente estables durante 2013, cerrando el año en 4,3% y 7,8% para empresas y familias respectivamente.

En línea con lo observado en años anteriores, en 2013 las tasas pasivas en dólares se mantuvieron prácticamente incambiadas, ubicándose al cierre del año en 0,3%. En cambio, los rendimientos pagados por las colocaciones en moneda nacional mostraron cierto repunte en los últimos meses del año pasado, ubicándose en 6,5% desde entonces.

Por otra parte, la morosidad de los créditos continúa manteniéndose en niveles muy reducidos. En efecto, por sexto año consecutivo el porcentaje de los créditos vencidos en el total de los créditos al sector privado no financiero se mantuvo por debajo de 2%, situándose en 1,3% al cierre de 2013.



En el último Reporte de Estabilidad Financiera publicado por el BCU (correspondiente al tercer trimestre de 2013) se destaca la solvencia de las instituciones financieras. Por un lado, el capital de las instituciones financieras supera en 1,6 veces el requisito regulatorio dispuesto por la nueva normativa (que incorpora requerimientos por riesgo sistémico y operacional). Por otra parte, se indica que las pruebas de tensión elaboradas por la Superintendencia de Servicios Financieros dan cuenta que el sistema bancario soportaría en promedio un escenario de crisis severa, manteniendo un nivel patrimonial razonablemente adecuado.

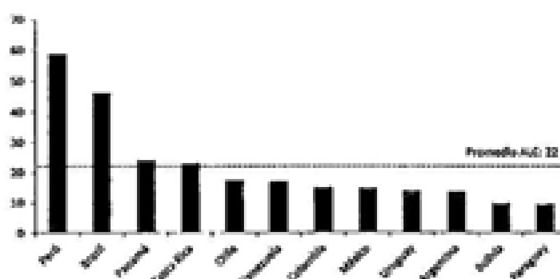
Finalmente, cabe señalar que para continuar promoviendo el desarrollo económico y social sobre bases de equidad e inclusión, a fines del año pasado el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de Ley que establece un conjunto de disposiciones parta fomentar la inclusión financiera y el uso de medios de pago electrónicos, el cual fue aprobado a fines del pasado mes de abril.

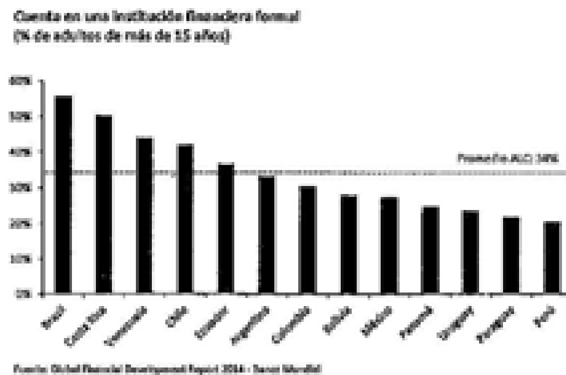
La inclusión financiera debe entenderse como una dimensión adicional del proceso de inclusión social que el gobierno viene realizando. Las dificultades que enfrenta la población de menores recursos y las pequeñas empresas para acceder y hacer un uso efectivo de los servicios financieros, agravan las diferencias económicas y sociales, así como también reducen la posibilidad de que quienes no tienen acceso mejoren sus niveles de vida. Al permitir que las personas y las empresas que se encuentras excluidas del sistema financiero puedan acceder y utilizar productos y servicios financieros en condiciones adecuadas, se reducen las desigualdades, se potencia la actividad de las micro y pequeñas empresas y se promueven mejoras en la calidad de vida de los individuos, fundamentalmente de los más pobres, todo lo cual contribuye al objetivo de tener una sociedad más justa.

La ley de inclusión financiera actúa sobre las fallas de mercado que limitan el acceso y la utilización de servicios financieros básicos, principalmente los vinculados a medios de pago, ahorro y crédito. Se genera una nueva estructura de incentivos en la que se promueve una mayor competencia en el sector financiero, a través de la creación de nuevos actores e instrumentos, con el fin de lograr un sistema financiero más desarrollado, más eficiente y más inclusivo.

Diversos indicadores utilizados a nivel internacional para medir el grado de cobertura de los servicios financieros y su intensidad en el uso denotan que Uruguay se encuentra rezagado en estas dimensiones, tanto cuando se lo compara con países de la región como cuando se lo mira en relación a economías de desarrollo similar.

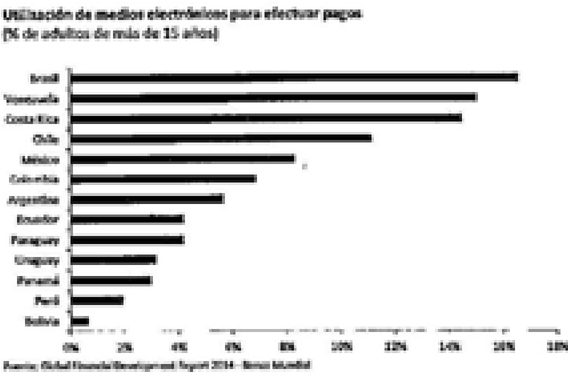
En lo que refiere al acceso a los servicios financieros, nuestro país se caracteriza por tener pocos mostradores de atención al público, al tiempo que también es reducido el porcentaje de la población que dispone de una cuenta en una institución financiera formal. En este sentido, cabe marcar que Uruguay se diferencia de otras economías de la región en las que la banca ha expandido sus canales de atención al público bajo el modelo de corresponsales financieros, que permite ampliar y masificar la cobertura de servicios financieros a bajo costo. Esta figura, que desde hace varios años es utilizada en países como Brasil, Colombia, México y Perú, habilita a las instituciones financieras a celebrar acuerdos con comercios de diversa índole para que estos provean, como actividad complementaria a su actividad principal, servicios financieros por cuenta y orden de las instituciones que les contratan.





El BCU reglamentó hace un año la figura del corresponsal financiero y su desarrollo en Uruguay permitirá superar las barreras de acceso a los servicios financieros, las cuales a su vez evidencian una marcada heterogeneidad en función del nivel de ingresos. La primera edición de la Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos realizada entre octubre de 2012 y enero de 2013 confirma esta desigualdad en las dificultades de acceso. En lo que respecta a la tenencia de cuentas bancarias, mientras que el 77% de los hogares del quintil superior de ingresos posee una, menos del 20% de los hogares del primer quintil tiene acceso a ella. De forma similar, el 87% de los hogares del último quintil de ingresos tiene una tarjeta de crédito pero sólo el 27% de los hogares del primer quintil posee una.

El último reporte del Banco Mundial sobre Desarrollo Financiero Global también muestra que Uruguay está rezagado en la utilización de algunos servicios financieros, como por ejemplo en el uso de medios de pago electrónicos. Si bien en los últimos años se ha expandido la utilización de instrumentos de este tipo (siendo particularmente relevante el uso de las tarjetas de débito para cancelar compras en comercios, que se multiplicó por cuatro entre 2010 y 2013), menos del 15% del consumo privado se cancela con medios de pago electrónicos.


Utilización de medios electrónicos para efectuar pagos
(% de adultos de más de 15 años)
Brasil
Venezuela
Costa Rica
Chile
México
Colombia
Argentina
Ecuador
Paraguay
Uruguay
Panamá
Perú
Bolivia
0%
2%
4%
6%
8%
10%
12%
14%
16%
18%
Fuente: Global Financial Development Report 2014 - Banco Mundial

IV.INFORME DE DEUDA

La política económica y financiera llevada adelante por las dos últimas administraciones ha realizado un aporte estratégico y clave en la gestación de márgenes de maniobra, permitiendo despejar las elevadas vulnerabilidades financieras que afectaban al país, dotando de sostenibilidad al proceso de crecimiento económico de largo plazo y generando flexibilidad a la hora de enfrentar posibles shocks externos.

El país supo aprovechar el contexto internacional favorable para reducir las debilidades en materia productiva y social, al tiempo que se implementó una política fiscal ordenada que permitió llevar adelante las transformaciones necesarias y que permitió disminuir los elevados niveles de endeudamiento. El nivel de deuda bruta para todo el sector público en términos del PIB cayó desde 102% a fines del 2004 a 60% a fines del 2013, y la carga de la deuda neta respecto al PIB en el mismo periodo cayó en un 43%, ubicándose a fines del 2013 en 23%.

En cuanto a la gestión de la deuda, se trabajó en la mitigación del riesgo de refinanciamiento despejando vencimientos que se concentraban en los primeros años de gobierno y se implementó una política de pre financiamiento que permite contar con la liquidez necesaria para enfrentar las obligaciones de los siguientes doce meses y eventuales desvíos coyunturales en el resultado fiscal. Sumado a esta política precautoria en materia de liquidez, se cuenta con líneas de crédito contingentes con organismos multilaterales de crédito que aumentan los márgenes de maniobra para enfrentar shocks externos adversos.

A su vez, se logró disminuir el riesgo cambiario y de tasa de interés. Por otra parte, la recuperación del grado inversor constituye un activo clave a la hora de mejorar el acceso al financiamiento del país a los mercados de capitales externos ya sea a tasas más bajas como a plazos más extensos y constituye un elemento central en la gestación de márgenes de maniobra para absorber posibles shocks externos.

La estrategia de endeudamiento público constituyó una de las bases fundamentales para la estabilidad macroeconómica y un crecimiento económico sostenido en el largo plazo, consolidándose como una política de estado.

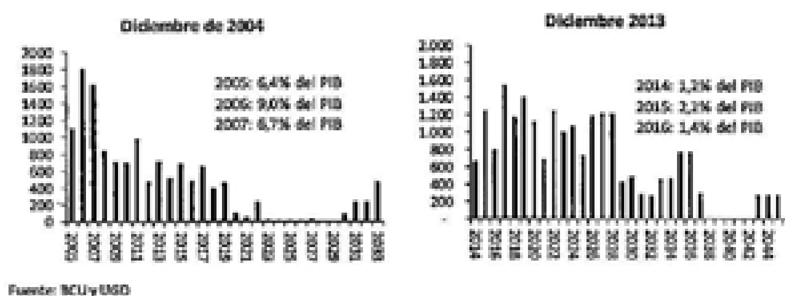
1. Lineamientos e implementación de la estrategia financiera

a) Reducir el Riesgo de Refinanciamiento mediante una política precautoria de deuda

El gobierno procura tener en todo momento la liquidez necesaria para honrar las obligaciones de deuda en los siguientes doce meses, así como también disponer de un margen para cubrir eventuales eventos adversos que perjudiquen transitoriamente el resultado fiscal. Asimismo, se trabaja en la reducción de este riesgo a través de operaciones de manejo de pasivos que permitan obtener un perfil de amortizaciones distribuido regularmente en el tiempo y mantener un alto plazo promedio de vencimiento de la deuda.

La experiencia de la pasada crisis del año 2002 puso de relieve la importancia de reducir el riesgo de refinanciamiento (*roll over*) en el corto plazo y contar con un calendario de amortizaciones más parejo en el tiempo.

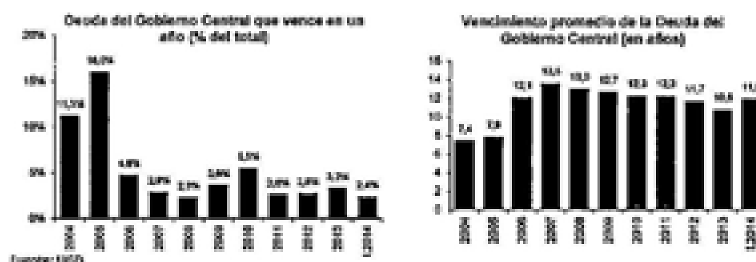
Calendario de vencimientos del Gobierno Central



Fuente: BCU y UGD

El Gobierno aprovechó un contexto internacional de alta liquidez, con tasas de interés de los países emergentes relativamente bajas para **profundizar el fondeo en el mercado internacional, lo que le permitió alcanzar plazos más largos tanto para los instrumentos en dólares, como en Unidades Indexadas (UI).** En el periodo 2005-2014 se emitieron 8.750 millones de dólares en el mercado internacional tanto en moneda nacional como en moneda extranjera. Esta cifra no considera lo emitido en operaciones de manejo de pasivos que añadieron 5.081 millones de dólares. Estas emisiones contribuyeron a extender el

vencimiento promedio de la deuda así como aumentar el porcentaje de deuda denominado en moneda nacional.



Con el financiamiento obtenido durante los años 2005 y 2006[14] se procedió a la cancelación anticipada del total de la deuda con el FMI y se pre-pagaron los préstamos de emergencia con el BID y el Banco Mundial contraídos en la crisis del 2002, que presentaban vencimientos de corto plazo y por tanto un elevado riesgo de *roll over*, además de tasas de interés mayores al costo de fondeo de Uruguay en ese momento. En total se cancelaron con estas instituciones 3.145 millones de dólares. Estas operaciones permitieron además sustituir deuda condicionada por deuda de mercado.

Fortalecida la posición de Uruguay en los mercados internacionales de deuda y dadas las buenas condiciones de liquidez internacional el gobierno pudo gestar mayores márgenes de maniobra. El gobierno comenzó a adoptar una **política de pre fondeo** en línea con el objetivo de disminuir el riesgo de refinanciamiento. Esta política consiste en contar con la liquidez para hacer frente a los vencimientos de deuda de los próximos doce meses y un margen adicional para enfrentar una eventual coyuntura desfavorable. Adicionalmente, se acordaron líneas de crédito con los organismos multilaterales que operan como contingentes y que apoyan esta política de pre-financiamiento. Estas líneas contingentes podrán ser desembolsadas frente a un escenario internacional adverso que podría extenderse en el tiempo.

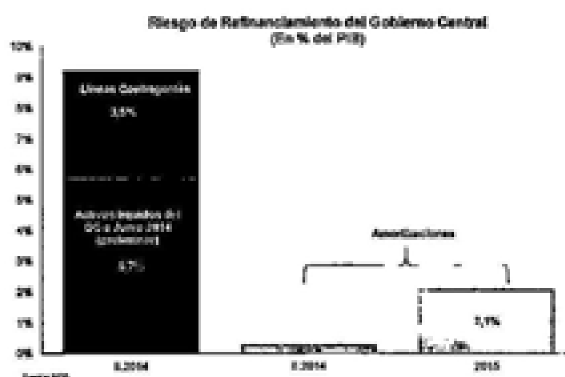
Uruguay experimentó los beneficios de contar con este "colchón" financiero en la pasada crisis financiera internacional del año 2008, pudiendo sortear la misma con efectos relativamente menores en comparación con los otros países de la región. Frente al contexto de alta incertidumbre luego de la caída de *Lehman Brothers* en 2008, Uruguay

---

[14] Se emitieron títulos en el mercado de capitales externo y doméstico por el equivalente a 5.000 millones de dólares y se desembolsaron 1.100 millones de dólares de los organismos multilaterales de crédito.

desembolsó rápidamente en el año 2009 las líneas de crédito contingentes negociadas con los organismos multilaterales de crédito y no tuvo necesidad de recurrir al financiamiento del mercado de capitales por más de un año evitando pagar un costo de fondeo excesivamente alto.

Al cierre del segundo trimestre de 2014 el **gobierno tiene disponible en activos líquidos cerca del 5,7% del PIB**, de acuerdo a estimaciones preliminares. **Adicionalmente dispone en líneas contingentes aproximadamente 3,5% del PIB**, casi 2.000 millones de dólares (de las cuales 520 millones de dólares corresponden al Banco Mundial, 470 millones de dólares al FLAR, 400 millones de dólares a la CAF y 550 millones de dólares con el BID). Mientras que los vencimientos de deuda para el resto del año, así como también para el próximo año alcanzan los 2,4 % del PIB. Vale la pena mencionar que esta política de pre fondeo tiene un costo, que está dado por la diferencia a la tasa a la cual se endeuda el Gobierno y la tasa de retorno de los activos líquidos.



Esta política de pre fondeo permitió además hacer uso eficiente de la liquidez y ejecutar **operaciones de cancelación anticipada de deuda**. En diciembre de 2010 el gobierno prepagó 300 millones de dólares de préstamos en moneda extranjera con el BID con vencimientos menores al 2017. En el año 2011 se cancelaron anticipadamente 280 millones de dólares en préstamos con la CAF. En enero del año 2013 se ejecutó un prepago por 550 millones de dólares en valor nominal con el BID de préstamos con vencimiento menor al 2024. Estas operaciones representaron una ganancia financiera para el país ya que la deuda que se canceló estaba pactada a una tasa más alta que el costo de fondeo del gobierno en el mercado internacional al mismo plazo. Además, estas operaciones contribuyeron a profundizar el respaldo financiero ya que dieron lugar a profundizar las líneas de crédito contingentes con estos organismos, apoyando al mismo tiempo la

desdolarización de la deuda ya que los préstamos que se pagaron estaban denominados en dólares.
Adicionalmente el gobierno ejecutó **operaciones de recompra de títulos de deuda** emitidos tanto en el mercado local como internacional a lo largo de los años 2007, 2008 y 2010 por algo más de 400 millones de dólares. La ventaja financiera de adelantar esos pagos derivaba del diferencial entre la tasa de interés proyectada para los activos y la tasa a la que se compraron esos bonos.

El riesgo de refinanciamiento fue abordado también mediante **operaciones de manejo de pasivos** (*Liability Management*) tanto en el mercado privado externo como de forma conjunta con el BCU en el mercado local. Vale la pena destacar que la extensión del plazo promedio de la deuda que se logró a través de este tipo de operaciones se hizo a un costo muy bajo ya que el premio exigido por las emisiones de títulos más largos fue marginal. Estas operaciones permiten además consolidar la política de pre financiamiento y mantener el nivel de liquidez del Gobierno Central mediante la obtención de fondos en un contexto de tasas de interés internacionales aun bajas.

Vale la pena mencionar la operación realizada en agosto de 2013 en los mercados internacionales de deuda que comprendió la emisión de un nuevo bono en dólares a 10 años de plazo (Vencimiento final 2024) por 2.000 millones de dólares. Esta emisión se destacó por su tamaño como nuevo bono de referencia en la curva en dólares, posibilitando ser incluido en índices internacionales. La transacción también comprendió la recompra de bonos por 1.000 millones de dólares.

Recientemente, en junio 2014 el Gobierno completo otra emisión de un bono en dólares en el mercado internacional con vencimiento final en el 2050 (plazo promedio de 35 años) por 2.000 millones de dólares, el más largo de la historia de Uruguay. Conjuntamente el Gobierno ejecutó una operación de recompra de títulos emitidos en el mercado internacional en dólares por 917 millones de dólares en valor nominal. Esta operación le permitió al Gobierno extender la vida promedio de la deuda en casi un año lo que permitirá que se ubique para fines de 2014 cerca de los 13 años y por tanto limitando el riesgo de refinanciamiento. La emisión se destacó también por su tamaño, constituyendo un nuevo bono de referencia de largo plazo en la curva soberana en dólares.

b) Reducir el riesgo cambiario

Un menor porcentaje de deuda denominado en moneda extranjera reduce la vulnerabilidad financiera del gobierno en la medida que sus ingresos son mayoritariamente en pesos. Además, la existencia de un perfil de vencimientos de la deuda que se distribuye de manera uniforme en el tiempo, minimiza los efectos de un shock de tipo de cambio en la parte correspondiente a la amortización de capital.

El gobierno logró completar una **curva de rendimientos de instrumentos en unidades indexadas** con títulos en los plazos de 10, 20, 25 y 30 años, lo que constituye un logro significativo incluso bajo estándares internacionales. Las emisiones en UI en el mercado internacional totalizaron el equivalente a los 4.450 millones de dólares (2.950 millones de dólares corresponde a fondeo obtenido y los restantes 1.500 millones se emitieron en las operaciones de canje). Vale la pena destacar que la extensión de los plazos se logró a un costo muy bajo ya que los instrumentos de mayor plazo se emitieron a un costo similar a los instrumentos de menor plazo.

En el **mercado local** el gobierno licitó títulos indexados a la inflación a mediano plazo, de 5, 10 y hasta 12 años. En el año 2011 el gobierno reanudó las emisiones de instrumentos en moneda nacional emitiendo a 2, 3 y 5 años de plazo, lo que junto con las emisiones del Banco Central permitió completar la curva nominal.

Por otra parte, en marzo de 2014 el Gobierno emitió Notas del Tesoro en Unidades Reajustables a 30 años de plazo (vencimiento final 2044) por el equivalente a 1.028 millones de dólares. Esta emisión fue parte de una operación realizada conjuntamente con el BCU y las compañías aseguradoras que poseen seguros previsionales, y buscaba ofrecer instrumentos que contribuyan a solucionar sus descalces en términos de moneda y tasa de interés entre sus activos y pasivos. Adicionalmente, está operación permitió al Gobierno Central continuar avanzando en el proceso de desdolarización de la deuda y obtener financiamiento de largo plazo extendiendo el plazo promedio de vencimiento de la deuda.

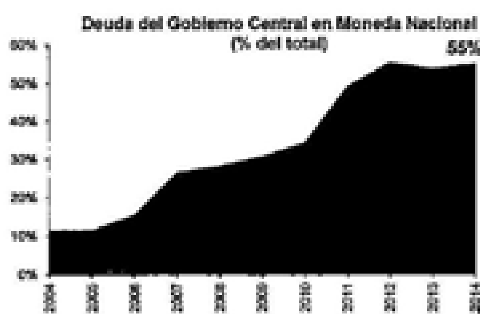
Es importante destacar que el gobierno ha venido trabajando con los organismos multilaterales de crédito en la desdolarización de la deuda. En el año 2007 se **desembolsó un Préstamo programático de Política con el Banco Mundial en UI por el equivalente a 100 millones de dólares**. Esta operación denominada *back to back* fue la primera realizada por el Banco Mundial. La misma se compuso de dos transacciones simultaneas y

coordinadas, por un lado la emisión por parte del BM de un bono en UI que replicaba las condiciones establecidas en el préstamo, y por otro lado el desembolso del préstamo al gobierno con los fondos captados por parte del banco en dicha emisión. Asimismo, el gobierno ha llevado a cabo **operaciones de conversión** de préstamos denominados en moneda extranjera a moneda nacional tanto con el BID como con el Banco Mundial.

El diseño de un **perfil de amortizaciones distribuido más uniformemente en el tiempo** apoyó la implementación de la estrategia de disminución del riesgo cambiario.

Las operaciones de *Liability Management* y las emisiones de instrumentos en moneda nacional contribuyeron a aumentar el porcentaje de deuda en moneda nacional. En particular se destaca la operación de noviembre 2011 en la cual se emitió un bono de referencia en la curva en UI en el mercado internacional que alcanzó el equivalente a los 2.000 millones de dólares, situándose entre uno de los más grande dentro de las emisiones en moneda local en América Latina.

Con estas acciones se logró superar la meta del 45% de deuda del Gobierno Central denominada en moneda nacional para fines de 2014 fijada en el Presupuesto Quinquenal 2010-2014, ya que a fines de 2011 se llegó al 49% de la deuda denominada en moneda nacional. En marzo 2014 el porcentaje de deuda denominada en moneda local del Gobierno asciende a 55%.



c) Disminuir el riesgo de tasa de interés, *tanto en la refinanciación de los instrumentos de tasa fija como el impacto en la evolución de tasas de interés sobre los pasivos contratados a tasa variable.*

Es importante destacar que en agosto de 2009 se ejecutó con el BID una operación de conversión de préstamos sujetos a tasa de interés variable a tasa fija. El monto de la conversión fue de 1.553 millones de dólares.

El Gobierno ha cubierto sus necesidades de financiamiento principalmente privilegiando instrumentos a tasa fija, buscado mantener un bajo riesgo de tasa de interés aprovechando los beneficios de un contexto de tasas internacionales de interés aún bajas.

d) Dinamizar la operativa del mercado doméstico de deuda

Con el objetivo de contribuir al desarrollo del mercado doméstico y avanzar en la desdolarización de la deuda, el gobierno mantuvo su presencia en el mercado local mediante emisiones en moneda nacional que oficien como referencia.

Hasta marzo 2012 el gobierno, con algunas interrupciones, realizó **emisiones semanales de títulos en UI y en pesos nominales** en puntos de referencia en cada una de las curvas: 5, 10 y 12 años en UI; y para pesos nominales a 2, 3 y 5 años.

En agosto de 2012 el gobierno retomó las emisiones en el mercado local presentando un **Programa de Emisiones** que establece un calendario de emisiones para los próximos seis meses. Los principales objetivos del Programa son brindar mayor transparencia y previsibilidad a los inversores, mejorar la eficiencia en el mercado local y la actividad del mercado secundario de títulos del gobierno. El programa busca además proporcionar una oferta constante de bonos de referencia.

El Programa actual incluye emisiones en unidades indexadas de una nueva nota a 6 años de plazo y la reapertura de la nota de referencia a 10 años de plazo (aproximadamente 8 años de vida promedio), que son puntos de referencia en la parte media de la curva y permiten completar junto con las emisiones en el mercado internacional la curva en unidades indexadas.

Las notas en UI se emiten alternadamente cada dos meses. Mediante la reducción de la frecuencia de las emisiones se busca adicionalmente promover la actividad en el mercado secundario de títulos públicos.

Es importante destacar que se planea que cada una de estas emisiones alcance un tamaño de referencia por el equivalente a los 500 millones de

dólares aproximadamente, en línea con el tamaño de las colocaciones en el mercado internacional.

Adicionalmente, en el mercado local se llevaron a cabo dos **operaciones de manejo de pasivos con el BCU**[17] que contribuyeron con el objetivo de crear bonos de referencia en el mercado local. En estas operaciones el Gobierno Central emitió títulos de largo plazo en pesos y en UI recibiendo como integración letras del BCU de corto plazo. Considerando el conjunto de los pasivos del Sector Público, estas operaciones contribuyeron a extender el plazo promedio de la deuda, posibilitando al mismo tiempo que el Banco Central transfiriera parte de sus reservas al Gobierno Central a través de un mecanismo de mercado ya que el gobierno vendió al BCU todos los títulos recibidos en la operación a los mismos precios que los compró.

Por último, vale la pena destacar que el Gobierno Central se encuentra también evaluando mecanismos que faciliten el acceso del inversor minorista a instrumentos de inversión, acompañado en este sentido la iniciativa presentada por el Banco Central. Este último convocó a las instituciones financieras privadas a diseñar y crear en el mercado doméstico un fondo de inversión compuesto por Letras de Regulación Monetaria (LRM). Bajo este mecanismo, cualquier inversor podrá comprar una participación en el fondo a través de bancos, intermediarios de valores o corresponsales financieros. Esta iniciativa busca facilitar el acceso de los hogares a instrumentos de ahorro, promover la inclusión financiera y permitir al inversor minorista tener a disposición instrumentos líquidos, seguros y simples con un bajo costo de transacción. Además, esta iniciativa contribuye a fortalecer los canales de transmisión de la política monetaria que tiene como herramienta el control de los medios de pago.

e) Combinación adecuada entre la deuda multilateral y la deuda de origen privado

La estrategia de financiamiento se centró también en la obtención de una ***combinación adecuada*** *entre la deuda proveniente de organismos multilaterales de crédito y la deuda de origen privado, teniendo en cuenta las opciones más eficientes en términos de costos, como así también la buena relación con las instituciones multilaterales de crédito y el cuidado de mantener bonos de referencia en las curvas de tasa de interés de Uruguay en pesos y dólares.*

---

[17] La primera se realizó en enero de 2011 y la segunda en marzo de 2012.

Durante la primera parte de la gestión de este gobierno se concentraron los esfuerzos en cancelar los préstamos que presentaban un alto riesgo de *roll over* para el país, así como un alto costo financiero mientras que el país se encontraba sujeto a fuertes condicionalidades con estos préstamos.

Como ya fue mencionado, en el año 2006 se canceló la totalidad de la deuda con el FMI, BID y Banco Mundial por un total de 3.145 millones de dólares. Posteriormente el fondeo con multilaterales disminuyó significativamente hasta la profundización de la crisis financiera internacional del año 2008.

Al agudizarse dicha crisis, el gobierno desembolso rápidamente de las líneas contingentes con organismos multilaterales de crédito completando financiamiento por 1.100 millones de dólares en el año 2009[18]. Es importante destacar que el costo promedio de estas líneas fue de Libor + 49 puntos básicos a un plazo promedio de 17 años muy por debajo del costo de fondeo de Uruguay en el mercado de capitales en ese momento. Estos desembolsos mostraron además la habilidad del país para trabajar con los multilaterales y la voluntad de éstos para ayudar a Uruguay.

En los años siguientes se mantuvo el financiamiento proveniente de los multilaterales básicamente destinado a préstamos de inversión. A su vez se mantienen las líneas de crédito contingentes con estas instituciones, las que constituyen un importante pilar para fortalecer la política de pre financiamiento que viene implementado el Gobierno Central.

f) Diversificar las fuentes de financiamiento y la base inversora

Es importante que Uruguay mantenga su presencia en diferentes mercados y con instrumentos adecuados que permitan diversificar la base inversora.

En este sentido, **en marzo 2007**, se completó una colocación privada de títulos de deuda denominados en yenes emitidos por la República con garantía del *Japan Bank for Cooperation* (JBIC) por el equivalente a 256 millones de dólares diez años de plazo.

El acceso al mercado japonés permitió extender el plazo a 10 años respecto de los títulos emitidos a 5 años en la emisión del año 2001, lo que también contribuyó con el objetivo de aumentar la vida promedio de

[18] 480 millones de dólares de la CAF, 400 millones de dólares del Banco Mundial y otros 285 millones de dólares provenientes del BID.

la deuda. Esta colocación marcó el retorno al mercado japonés, al cual no se accedía desde el año 2001, y se enmarcó en un proceso de acercamiento global entre ambos países.

En **mayo de 2011** se completó otra colocación privada de un bono en yenes emitido también con garantía del JBIC por el equivalente a 496 millones de dólares. El bono emitido fue a diez años de plazo con un spread de 43 puntos básicos respecto a la curva de referencia en yenes al mismo plazo, siendo el más bajo al que accedieron los países de Latinoamérica que se habían financiado bajo esa modalidad.

En el **año 2012** se llevó a cabo un *roadshow* con inversores institucionales de Japón, con el fin de continuar el acercamiento y la presencia con el mercado nipón.

La obtención del grado inversor permitió tener acceso a nuevos inversores y ampliándose a nuevos mercados como el de la región, así como contribuir a diversificar la base inversora. Así, en el año 2013 se realizó por primera vez un *roadshow* regional con importantes cuentas de Colombia, Perú y Chile.

g) Contribuir a la promoción del mercado de capitales privado doméstico

En este objetivo se trabaja ya sea de forma directa o a través del desarrollo del mercado local de títulos públicos, mediante la constitución de bonos de referencia.

2. Resultados

Uno de los principales resultados de la gestión de la deuda es un **incremento del plazo promedio de vencimiento de la deuda que alcanza a marzo 2014 casi los 12 años**, destacándose como una de las más altas del mundo. Además se observa un perfil de amortizaciones mucho más parejo en el tiempo, en donde se logró extender el plazo final de los vencimientos hasta el año 2050.

Otro de los resultados a destacar es el **incremento del porcentaje de deuda en moneda nacional** que pasó de 11% a fines del año 2004 a 55% a marzo 2014 superando la meta del 45% para el año 2014 establecida en el Presupuesto Quinquenal 2010-2014. Se destaca también un **aumento**

del porcentaje de deuda emitida en el mercado local, apoyado principalmente por las operaciones de manejo de pasivos ejecutadas conjuntamente con el Banco Central en los años 2011, 2012 y 2013.

Vale la pena subrayar que un **90% de la deuda está colocada en los mercados voluntarios de deuda** en comparación con 56% a fines del año 2004.

A continuación se presenta un cuadro con la evolución de los principales resultados logrados en la gestión de deuda.

Indicadores de Riesgo de la deuda del Gobierno Central

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	I.2014 (*)
Riesgo de Refinanciamiento											
Vencimiento promedio (en años)	7,4	7,9	12,1	13,8	13,0	12,7	12,3	12,3	11,7	10,8	11,9
% de deuda que vence en un año	11,2%	16,0%	4,8%	2,0%	2,3%	3,8%	5,0%	2,9%	2,8%	3,3%	2,4%
Recaudación Impositiva/Amortizaciones	1,4	2,9	1,6	6,0	4,6	17,9	7,6	3,6	8,3	5,8	6,7 (2)
Activos Líquidos/Amort en un año	0,3	0,3	0,4	0,7	1,6	1,4	0,7	4,0	3,7	2,7	3,1 (3)
Riesgo de Tasa de Interés											
% de deuda que refija tasa en un año	32%	34%	22%	18%	20%	11%	15%	7%	7%	8%	8%
Tiempo promedio para refijar tasa (años)	4,8	6,6	11,1	12,3	11,9	12,6	11,3	11,7	11,2	10,4	11,3
Duración (años)	5,8	8,0	8,9	10,5	9,9	10,3	10,4	10,2	9,7	8,8	10,1
% Deuda a Tasa Fija	77%	78%	82%	83%	81%	91%	88%	94%	95%	95%	93%
% Deuda Tasa Flotante	23%	22%	18%	17%	19%	9%	12%	6%	5%	5%	7%
Riesgo Cambiario											
% Deuda in Moneda Nacional	11%	11%	15%	26%	28%	31%	34%	49%	55%	54%	55%
% Deuda en Moneda Extranjera	89%	89%	85%	74%	72%	69%	66%	51%	45%	46%	45%
Composición de la Deuda por Instrumento											
Préstamos	44%	40%	18%	17%	19%	21%	19%	15%	13%	10%	10%
Bonos	56%	60%	82%	83%	81%	79%	81%	85%	87%	90%	90%
Deuda por Jurisdicción											
Mercado Local	22%	22%	23%	21%	16%	16%	18%	25%	30%	29%	31%
Mercado Externo	78%	78%	77%	79%	84%	84%	82%	75%	70%	71%	69%
Tasa de Interés promedio (% anual, por moneda)											
Dólares	6,1	7,8	7,0	7,1	7,0	6,5	6,5	6,5	6,1	5,6	5,6
Unidades Indexadas	7,1	5,4	5,3	4,4	4,3	4,3	4,3	4,2	4,0	4,0	4,0
Pesos Uruguayos								10,8	9,7	9,6	9,7
Euros	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	5,8	5,9	5,9
Yenes	2,6	2,5	2,5	2,3	2,3	2,3	2,3	1,9	1,9	1,9	1,9

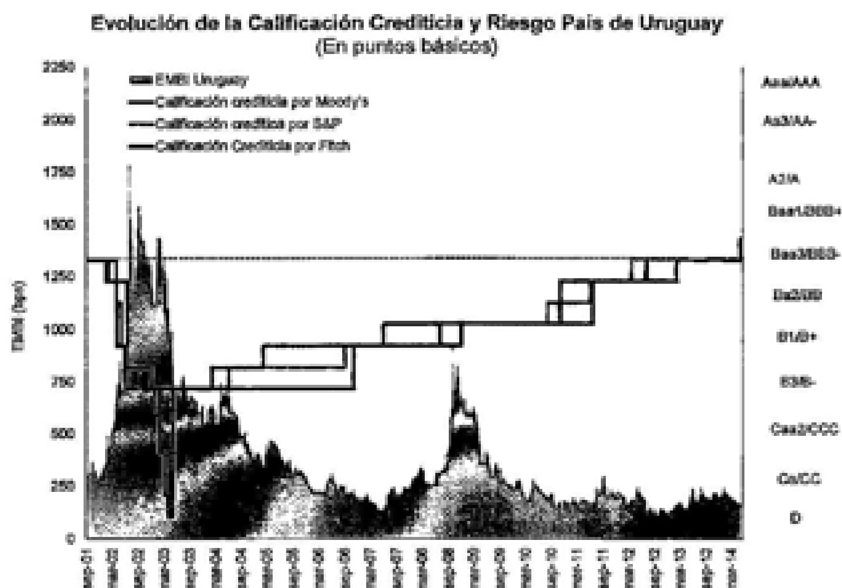
(*) Información Preliminar
(2) Período 12 meses finalizado en marzo de 2014
(3) Amortizaciones en los próximos 12 meses comenzando en abril de 2014

Otro de los puntos a destacar es la **obtención del Grado Inversor por cuatro Agencias Calificadoras de riesgo,** incluyendo las tres calificadoras de mayor importancia en el mercado global de deuda (S&P, Moody's y Fitch).

La mejora de la calificación de Uruguay por parte de las calificadoras internacionales refleja la confianza en la política económica desplegada que se visualiza a su vez en el fortalecimiento de sus fundamentos macroeconómicos. En los informes de las calificadoras se reconoce la capacidad de la economía uruguaya para reportar tasas de crecimiento elevadas de manera sostenida así como también la solidez de sus instituciones y la mejora de los indicadores sociales. Asimismo se destaca la sólida posición fiscal, la fortaleza financiera del gobierno generada mediante la mitigación del riesgo de refinanciamiento, la extensión de los vencimientos, la desdolarización de la deuda y el mantenimiento de niveles de liquidez elevada.

Recientemente en mayo de 2014, la agencia calificadora Moody´s elevó la calificación crediticia de los títulos de deuda soberana de Uruguay a "Baa2" con perspectiva estable, un escalón por arriba del grado inversor. Esta es la primera vez que una de las tres calificadoras más reconocidas a nivel global eleva la categoría de la deuda uruguaya un escalón por encima del mínimo nivel de Grado Inversor. De esta manera, Uruguay consolida la mejora crediticia alcanzada en los últimos años. Al cierre de este reporte, la nota de "Baa2" ubica a la economía uruguaya al mismo nivel de calificación que Perú y Brasil, de acuerdo al criterio de esta misma agencia calificadora, y por encima de la nota de Colombia que ubica en "Baa3".

Según Moody´s, los pilares que apuntalaron esta nueva mejora fueron: la consolidación del perfil crediticio de la deuda del Gobierno; la continuidad del crecimiento económico basado en altos niveles de inversión y ganancias de productividad; una menor exposición al riesgo regional; y una mayor diversificación de su base exportadora. En el actual contexto de incertidumbre y riesgos en los mercados de capitales, Moody´s considera que la economía uruguaya luce menos vulnerable a los eventuales shocks provenientes de la región y a aquellos relacionados con el precio de los commodities



3. Financiamiento para el año 2014

Para el año 2014 el gobierno central enfrenta necesidades de financiamiento por 3.232 millones de dólares, de los cuáles 1.243 millones corresponden al pago de intereses y 1.679 millones a pagos de amortización de capital. Dentro de los pagos por amortizaciones de deuda se incluye la cancelación anticipada de deuda por la operación en el mercado internacional ejecutada en junio 2014 y por la operación local con las aseguradoras por 1.029 millones de dólares.

La principal fuente de financiamiento para el año 2014 lo constituye el mercado de capitales. Hasta junio 2014 el gobierno ha emitido aproximadamente 3.215 millones de dólares de los cuáles 2.000 millones de dólares se obtuvieron en el mercado internacional y los restantes 1.090 millones de dólares corresponden a las emisiones ya realizadas en el mercado local. En el segundo semestre de 2014 se espera emitir aproximadamente 125 millones de dólares en el mercado local en el marco del programa de emisiones doméstico. Adicionalmente se espera obtener financiamiento de los organismos multilaterales de crédito por 144 millones de dólares para proyectos de inversión y se proyecta un superávit primario equivalente a aproximadamente 185 millones de

dólares. Por último, se contempla una acumulación de reservas por 573 millones de dólares.

Con las operaciones ejecutadas en el mercado de capitales, Uruguay ya completó su financiamiento para el año 2014 y también el servicio de deuda para el año 2015.

Flujo de Fondos del Gobierno Central
Cifras en millones de dólares

	2012	2013	2014(*)
USOS	**2689**	**3947**	**3232**
Intereses	1163	1326	1243
Amortizaciones	1227	1842	1679
Préstamos	186	635 (1)	119
Títulos Públicos	1041	1207	1560
Otros	299	779 (2)	310
FUENTES	**2689**	**3947**	**3232**
Superavit Primario	195	522	185 (3)
Desembolsos Organismos Multilaterales	186	61	144
Emisiones	2436	2587	3215
Otros	92	192	201
Uso de Reservas(**)	-219	585	-573

(*) Datos Preliminares

(**) Signo positivo indica reducción de reservas

(1) Incluye cancelación anticipada de préstamos con el BID por US$ 519 millones en 01/2013

(2) Incluye préstamo del Poder Ejecutivo a ANCAP por US$ 517 millones 01/2013 para cancelar deuda con PDVSA por US$ 718 millones

(3) Estimación preliminar Asesoría Macroeconómica (MEF)

4. Cumplimiento del tope de deuda

En el año 2013 se cumplió con el tope de deuda establecido en el artículo 5° de la Ley N° 17.947, de 8 de enero de 2006, en la redacción dada por el artículo 266 de la Ley 18.834, de 25 de octubre de 2011, que comprende al sector público consolidado. La deuda neta de referencia para el control de tope de deuda aumentó en 10.279 millones de UI en el año 2013, de acuerdo a lo informado por el BCU.

El Poder Ejecutivo hizo uso parcial de la facultad establecida en el artículo 5° de la Ley 17.947, en la redacción dada por el artículo 266 de la Ley N° 18.834, que lo habilita a superar en hasta un 100% el tope de los 5.500 millones de UI fijado para dicho año, en caso de ocurrencia de factores extraordinarios, como fue comunicado a la Asamblea General por nota de fecha de 28 de diciembre de 2012.

V. INFORME SOCIAL

Desde el año 2004 el país ha experimentado un crecimiento dinámico y sostenido de la actividad económica, lo cual se ha reflejado en tasas de empleo históricamente altas y en un fuerte incremento real de los ingresos de los hogares.

Asimismo, dicho crecimiento económico, acompañado por la aplicación de un conjunto de políticas, lograron alcanzar un mayor nivel de equidad en la distribución final de los ingresos de los hogares, y una reducción en la indigencia y la pobreza a valores históricamente bajos.

Dentro de las políticas implementadas en las administraciones del Frente Amplio que contribuyeron a dichos objetivos, se destacan las políticas laborales (política salarial, de formalización, de negociación colectiva); tributarias (reforma tributaria y sus ajustes posteriores); redistributivas focalizando a través del gasto (asignaciones familiares, tarjeta Uruguay Social, pensiones no contributivas, entre otras); y políticas generales de mejora del gasto público social (en particular educación y salud).

En primer lugar, este informe muestra una evolución de los principales indicadores sociales como pobreza e indigencia. En segundo lugar, se profundiza en el estudio de la distribución del ingreso, incorporando el análisis de la evolución de la clase media uruguaya. En tercer y cuarto lugar se realiza un análisis del sector educación y salud, indicando los principales resultados obtenidos. En quinto lugar se realiza un análisis del Gasto Público Social (GPS) que muestra la evolución del mismo, la distribución por edad y sexo y el impacto distributivo de este gasto. Por último, se detallan los principales resultados en materia de protección social, donde se analizan tanto las políticas de seguridad social como las de protección social. A la vez, se comentan brevemente las acciones adoptadas tendientes a la construcción de un sistema de cuidados.

1. Pobreza e indigencia

a) Mediciones tradicionales

El análisis de pobreza que se realiza tradicionalmente en Uruguay es a través del enfoque de ingresos, en donde se mide si el ingreso per cápita del hogar es suficiente para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas mínimas.

En este sentido, desde el año 2006 los hogares han incrementado sus ingresos 40% en términos reales, lo cual se explica por un comportamiento dinámico del mercado laboral, y por políticas sociales que operaron aumentando los ingresos de los hogares. Particularmente en el año 2013 respecto a 2012, el ingreso de los hogares creció 4% en promedio para el total del país en términos reales. Asimismo, la información disponible sobre el primer trimestre de 2014 indica que el ingreso de los hogares continua creciendo a buen ritmo, 3,8% real interanual.



Fuente: INE

Los ingresos más bajos fueron los que registraron mayores mejoras. De este modo, el primer decil aumentó 85,3% entre 2006 y 2013, mientras que el último decil lo hizo bastante por debajo del promedio, 22,9%.



Estos resultados en materia de ingresos, permitieron que la incidencia de la pobreza medida a través de este método haya disminuido significativamente en los últimos años, alcanzando en el 2013 una estimación puntual de 11,5% a nivel total país, y 12% si se considera únicamente el total país urbano. Mientras que en el año 2004, de cada 1.000 personas 399 no superaban el ingreso mínimo para cubrir un conjunto de bienes y servicios básicos, en 2013 este número de personas desciende a 120.



Para analizar la pobreza, no solo interesa medir la proporción de población por debajo de la línea de pobreza (incidencia), sino también la intensidad de la pobreza medida como la distancia promedio de los ingresos de los hogares pobres a la línea de pobreza ponderado por la incidencia de la pobreza (brecha); y la desigualdad de ingresos entre las personas por debajo de la línea (severidad).

En el año 2004 la brecha se estimó en 10,1% mientras que en 2013 este indicador se estima en 2,1%. Por su parte, la severidad de la pobreza registró una caída de casi 4 puntos para el mismo periodo.



La indigencia, es decir, el porcentaje de personas que no alcanzan a cubrir las necesidades básicas alimentarias, también descendió drásticamente a partir de 2004 pasando de 4,7% a 0,5% en 2013.



En conclusión, los uruguayos que aún hoy se encuentran por debajo de la línea de pobreza presentan ingresos que están más próximos a la misma y son más homogéneos. Esta situación implica que, profundizando las políticas implementadas, será posible continuar mejorando la situación económica de estos hogares.

b) Pobreza multidimensional

Si bien la pobreza se mide tradicionalmente por la insuficiencia de ingresos, interesa considerar un enfoque más completo del fenómeno. Este enfoque, conocido por pobreza multidimensional, requiere la incorporación de varias dimensiones al análisis además de la dimensión de los ingresos.

En esta línea es que surge el trabajo elaborado por el MIDES en el año 2013 "Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos". Dicho informe apunta a reflejar el fenómeno de la pobreza desde una perspectiva más amplia aplicando la metodología del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México.

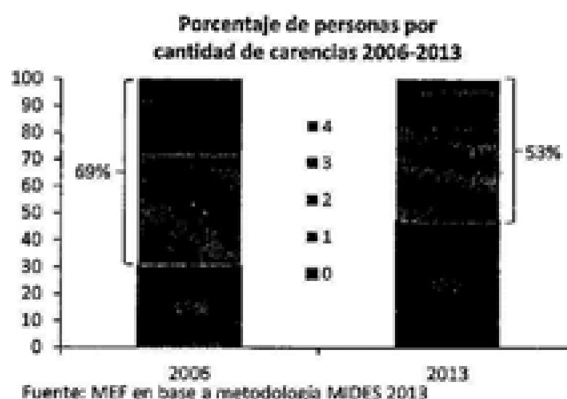
Esta medición de la pobreza multidimensional para Uruguay se realiza en base al criterio de carencias en Educación, Acceso a Servicios de Salud, Acceso a Seguridad Social, Calidad y Espacios de la Vivienda, y Acceso a Servicios Básicos de la Vivienda. La carencia en educación se halla cuando la persona no satisface el derecho a la educación teniendo en cuenta la escolaridad obligatoria de acuerdo a la normativa vigente[19]. Por su parte, se considera que una persona es carente en salud si no tiene derecho vigente de atención de salud de al menos un prestador de servicios de salud. Se consideran carentes en el acceso a seguridad social a las personas que no aportan a ninguna caja de jubilaciones, no perciben pensiones ni jubilaciones, no son beneficiarios de AFAM ni miembros del hogar con FONASA. En cuanto a las carencias en la vivienda, la dimensión de calidad y espacio de la vivienda se determina en base a los materiales de la vivienda y el hacinamiento; y la dimensión de acceso a servicios en la vivienda se determina en base a la evacuación del servicio sanitario, el acceso al agua y a la electricidad, y la energía utilizada para cocinar.

Si una persona tiene al menos una de estas carencias se considera vulnerable, independientemente de su nivel de ingreso. Así, una persona puede no ser pobre pues su ingreso supera la línea de pobreza, pero puede ser vulnerable, pues tiene alguna carencia de las mencionadas.

Como se desprende del siguiente gráfico, se observa un aumento significativo de la cantidad de personas que no presentan carencia alguna entre el año 2006 y 2013. Se estima que en el año 2013 el 47% de las

[19] Para los cálculos aquí presentados, a diferencia del trabajo mencionado, se empleó la normativa vigente hasta el año 2008 que exigía tener ciclo básico completo.

personas no presenta ninguna carencia mientras que en 2006 dicha incidencia era de 31%.



Fuente: MEF en base a metodología MIDES 2013

Las carencias en todas las dimensiones mencionadas muestran una reducción entre 2006 y 2013. De estas dimensiones, las carencias en seguridad social (46%) y vivienda (23%) son las más importantes.[20]

En relación a la seguridad social, esta reducción se explica principalmente por el importante aumento del empleo que fue acompañado por su correspondiente aporte a la caja de jubilaciones y el aumento de las prestaciones a los pasivos.

En relación a la vivienda, los subindicadores que registraron mayor reducción son "ambientes adecuados" (pasando de 19% en 2006 a 11,4% en 2013) y "hacinamiento" (pasó de 24,4% a 18,5% en 2013). Para medir el primero, se considera una vivienda con privación cuando no dispone de ninguna habitación adicional a la que emplea para dormir. Respecto a la segunda dimensión mencionada, se considera que una vivienda presenta privación cuando la relación entre la cantidad de personas en el hogar y la cantidad de habitaciones destinadas a dormir es superior a 2.

[20] La diferencia en la estimación de carencia en la educación para el año 2006 respecto a la realizada por el MIDES en el documento mencionado, radica únicamente en la forma de cálculo de los años de estudio.

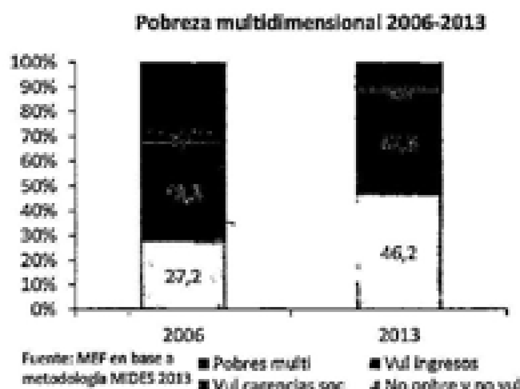


Fuente: MEF en base a metodología MIDES 2013

De la combinación de estas dimensiones con la línea de pobreza el documento mencionado define una tipología que califica a las personas según su tipo de vulnerabilidad:

- Pobres multidimensionales: población bajo la línea de pobreza y con al menos una privación de derechos sociales
- Vulnerables según derechos sociales: población con ingresos superiores a la línea de pobreza y con al menos una privación de derechos sociales
- Vulnerables por ingresos: población bajo la línea de pobreza y sin privación de derechos sociales
- No pobres: población con ingresos superiores a la línea de pobreza y sin privación de derechos sociales.

Las personas no vulnerables han aumentado considerablemente entre 2006 y 2013. En el año 2006 existía un 27,2% de la población en esta condición, mientras que en 2013 esta proporción asciende a 46,2%. A su vez, no solo hay menos personas por debajo de la línea de pobreza, sino que hay menos personas que son vulnerables por falta de ingresos y carencias sociales al mismo tiempo en relación a 2006 (29,2% y 10,4% respectivamente).



2. Distribución del ingreso

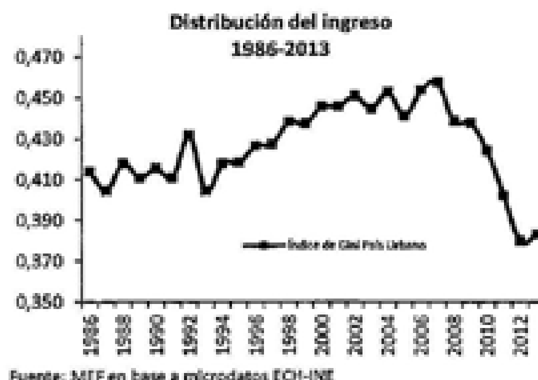
a) Gini y otras medidas de concentración de los ingresos

La trayectoria seguida en nuestro país por los principales indicadores económicos y sociales en las últimas décadas pone de manifiesto que, en ausencia de políticas públicas explícitas que promuevan mejoras en la distribución del ingreso, el juego de las fuerzas del libre mercado tiende a generar condiciones que conducen a una mayor desigualdad.

En efecto, en Uruguay han existido prolongados periodos de crecimiento económico acompañados de una tendencia persistente al aumento de la concentración del ingreso, tal como sucedió entre mediados de los ochenta y fines de los noventa. Este fenómeno se profundizó durante las crisis, tanto la de 1982 como la de 2002, las que han sido funcionales a la concentración de la riqueza.

Por el contrario, y como consecuencia de las políticas de inclusión social y de redistribución del ingreso implementadas por las dos últimas administraciones, el crecimiento económico de los últimos años fue acompañado por una marcada reversión de los procesos de concentración del ingreso.

En este sentido, la gran disminución del índice de Gini en los últimos años hace que el país tenga la distribución de ingresos más equitativa de las últimas tres décadas.

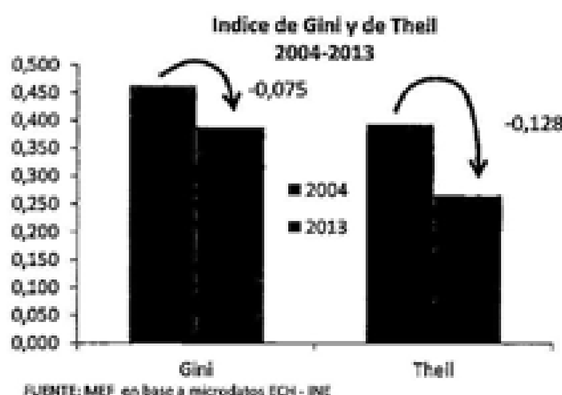


Fuente: MEF en base a microdatos ECH-INE

La leve subida del índice de Gini en el 2013, podría responder a una mejor captación de los ingresos altos de los hogares, ya que fueron éstos los que registraron una gran baja en el año 2012 y explicaron parte de la significativa reducción del indicador para dicho año.

Tanto el Índice de Gini como el Índice de Theil son herramientas comúnmente utilizadas para medir la distribución del ingreso. Ambas consideran al ingreso de las personas como una aproximación para medir el bienestar de la sociedad y comparar los niveles de vida de las personas. Si bien el Índice de Gini y el Índice de Theil miden el grado de dispersión en la distribución del ingreso, el segundo es más sensible a lo que sucede en los estratos de ingresos más bajos. En cambio, el Índice de Gini es más sensible a lo que ocurre en torno al centro de la distribución.

La desigualdad medida a través de estos indicadores se reduce de manera significativa en el periodo 2004-2013. Si se observa la variación punta a punta de los índices mencionados, se aprecia una caída de 7,5 puntos del Índice de Gini y de 12,8 puntos del Índice de Theil, mostrando la mayor sensibilidad que tiene este indicador en los estratos más bajos, reflejando a su vez la focalización de las políticas.



Varios factores pueden explicar la mejora en los indicadores de desigualdad a lo largo del periodo 2004-2013. En una primera etapa, la mejora en la redistribución del ingreso estuvo explicada por las políticas dirigidas a atender la emergencia social a través del Plan de Emergencia Social (PANES), el cual tuvo un efecto directo sobre los ingresos de las personas que pertenecían a los deciles más bajos.

Por su parte, las mejoras en la distribución del ingreso a partir de 2008 se pueden atribuir a la implementación de políticas más permanentes como el Plan de Equidad y la creación de las nuevas asignaciones familiares y la Asistencia a la Vejez, la Reforma Tributaria, la Reforma de la Salud, y los aumentos de los salarios mínimos y las jubilaciones mínimas.

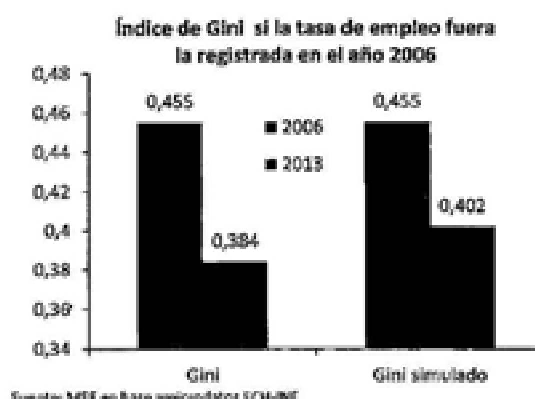
Por el lado del mercado de trabajo, los ingresos laborales crecieron fuertemente en términos reales entre 2004 y 2013, concentrándose principalmente en los deciles más bajos. Este crecimiento obedece tanto al dinamismo de la actividad económica que permitió un aumento del empleo, como a la recuperación de los salarios nominales impulsados a través de la política salarial del gobierno de incremento del salario mínimo y los Consejos de Salarios.

Dado que la mayor parte de los ingresos de los hogares se generan en el mercado laboral, resulta pertinente analizar la forma en las mejoras registradas en este ámbito han impactado en la reducción de la desigualdad.

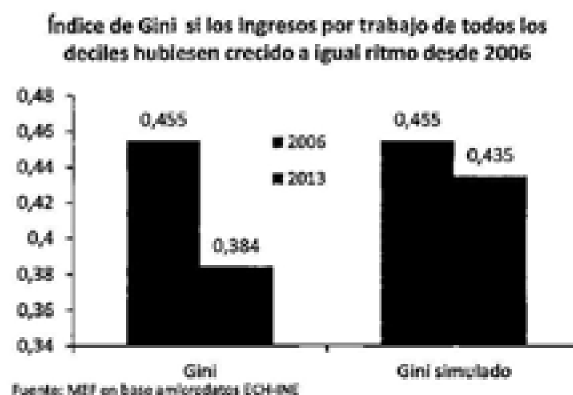
Para ello se estimó, en base a la metodología de microsimulación, en un primer caso cuál hubiese sido el Índice de Gini en 2013 si la tasa de ocupación hubiese sido la registrada en 2006, y en segundo lugar cual

hubiese sido el valor de dicho Índice si los ingresos por trabajo de todos los deciles hubieran crecido a igual ritmo.[21]

En el primer caso, si en 2013 la tasa de empleo hubiese sido de 54,1% y no de 59,5% como en efecto fue, el Índice de Gini sería 1,8 puntos mayor y se ubicaría en 0,402 en lugar de 0,384.



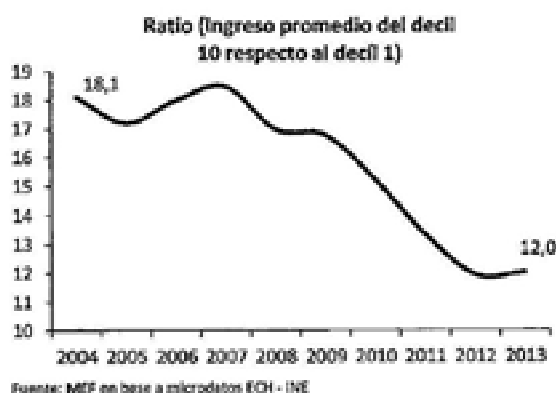
En igual sentido reacciona el Índice de Gini si los ingresos por trabajo de todos los deciles hubiesen crecido a igual ritmo. En este caso, el impacto en el Índice de Gini es sustancialmente mayor que en el caso anterior ya que el indicador sería 5 puntos más alto de lo que fue en 2013 y se ubicaría en 0,435 en lugar de 0,384.



[21] Estos ejercicios se realizaron en base a los microdatos de ECH y asumiendo ausencia de cambios de comportamiento. En el primer caso, el único cambio incorporado fue modificar la cantidad de personas ocupadas, y por lo tanto sus ingresos por trabajo. En el segundo caso, se modificaron los ingresos por trabajo de los deciles 5 a 10 de modo de reproducir la relación que existía entre éstos y el primer decil en el 2006.

Estos simples ejercicios dan cuenta de la relevancia del mercado de trabajo como elemento redistribuidor por excelencia, y de la contribución que las políticas públicas vinculadas al ámbito laboral han tenido para lograr una mayor participación a los trabajadores de los frutos del crecimiento económico y así disminuir la desigualdad, generando mayor integración social y mayor bienestar para las personas.

Otra forma de ver cómo ha evolucionado la desigualdad de ingresos es comparar el crecimiento que ha tenido el ingreso medio de aquellas personas ubicadas en el primer decil de ingresos respecto del ingreso medio de aquellos ubicados en el último decil, lo que se denomina Ratio (10/1).



A través de este indicador también se reflejan los avances que ha tenido el país en materia de redistribución de los ingresos. Mientras en el 2004 los hogares del décimo decil ganaban 18,1 veces más que los hogares del primer decil, en el año 2013 esa relación descendió a 12 veces.

b) Evolución y composición de la Clase media uruguaya

La composición de las clases sociales de un país, muestra en cierta forma las posibilidades que tiene una sociedad para establecer nuevos pactos sociales y mejorar la integración social. Así, en una sociedad muy polarizada, donde la clase media represente un porcentaje menor de toda la sociedad, es más difícil construir una sociedad integrada.

Uruguay se ha caracterizado históricamente por contar con la clase media más grande en comparación con la región, posición que mantiene desde la década del noventa. Sumado a esto, el país ha logrado fortalecer y ampliar

la clase media desde los noventa a la fecha, llegando al año 2013 con el 68% de la población perteneciendo a este estrato social.

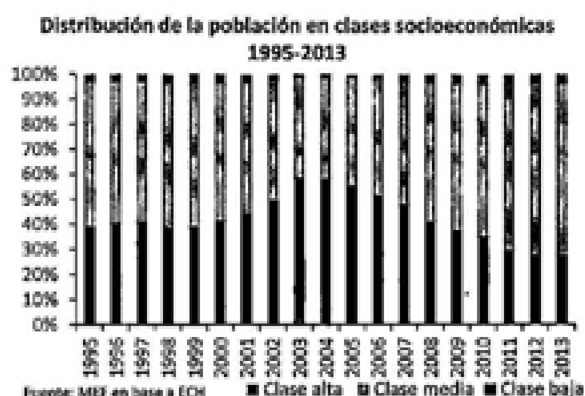
Tomando como base los criterios establecidos por el Banco Mundial en su informe "La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina", se estimó una distribución de la población por clases socioeconómicas entre los años 1995-2013 para Uruguay[22].

La metodología seleccionada se basa en una perspectiva económica, en la cual se mide la clase media como aquella cuyos ingresos por día por persona se ubican entre 10 y 50 dólares al tipo de cambio de la Paridad del Poder Adquisitivo[23]. Por su parte, quienes están por debajo del umbral inferior se consideran clase baja y los que están por encima del umbral superior forman parte de la clase alta. A su vez, dentro de la clase baja se encuentra la población pobre (que no cuenta con ingresos suficientes para cubrir un conjunto de necesidades básicas) y la población vulnerable (aquellos, que si bien han superado el umbral de pobreza, aún tienen una probabilidad no despreciable de volver a caer en situación de pobreza ante un shock negativo). Si bien estos umbrales de ingreso utilizados fueron definidos tomando en cuenta la situación general de América Latina y no específicamente la de Uruguay, se los toma como referencia pues no se cuenta con estimaciones de umbrales específicos para Uruguay.

Las estimaciones realizadas para Uruguay indican una mejora sustancial de la participación de la clasé media en el total de la población. Si se compara 2013 con el año 1995, el porcentaje de la población ubicada como clase media aumentó en 11 puntos porcentuales, lo que significa que más de 400.000 personas pasaron a integrar la clase media. Por su parte, la proporción de población vulnerable y pobre se ha reducido significativamente a lo largo del periodo de estudio, reduciéndose en 11 puntos porcentuales su participación implicando que un poco más de 300.000 personas dejaron de pertenecer a la clase baja. Es decir, se podría deducir que el crecimiento de la clase media se debe prácticamente a un proceso de movilidad económica ascendente desde la clase baja.

[22] Se utiliza como fuente de datos las Encuestas Continuas de Hogares elaboradas por el INE para cada uno de los años seleccionados. El ingreso que se considera es el ingreso total del hogar con valor locativo. Esta es una de las principales diferencias metodologías con respecto a las estimaciones realizadas por el Banco Mundial, el que considera un ingreso construido especialmente para ser comparable con otros países.

[23] El umbral inferior fue estimado tomando en cuenta la probabilidad de caer en situación de pobreza, dado un determinado ingreso del hogar. Conceptualmente, se definió como "clase media" a aquellos que tienen una probabilidad muy baja o nula de caer en situación de pobreza ante shocks negativos.



Si se analiza la clase media desde 2004 a la fecha, se constata que su participación se incrementó 18 puntos porcentuales, la clase baja se redujo 30 puntos, mientras la clase alta aumentó 2 puntos porcentuales. No sólo se incrementó la participación relativa de la clase media sino que también la misma pasó a estar más fortalecida en cuanto al nivel de protección social y a la acumulación de capital humano.

En efecto, en 2013 dentro de la clase media hay una mayor proporción de personas ocupadas en detrimento de la participación de los inactivos principalmente. En el año 2004, el 47% de los integrantes de la clase media eran ocupados y el 21% eran inactivos, mientras que en 2013 estas participaciones pasan a ser de 53% y 14% respectivamente. A su vez, entre los ocupados pertenecientes a la clase media en este periodo se incrementó la participación relativa de los ocupados en el sector privado, mientras que los públicos perdieron peso. Asimismo, se observa una proporción mayor de empleados formales. Mientras que en 2004 el 76% de las personas pertenecientes a la clase media eran formales, en 2013 este porcentaje se ubicó en 82%.

Por otro lado, el porcentaje de personas que cuentan con estudios terciarios y técnicos es más importante en 2013 dentro de la clase media en comparación al 2004 (pasa de 34,4% a 38,4%); esto da cuenta de un mayor capital humano acumulado por el estrato medio de la población.

Por último, si se analiza la distribución de la población perteneciente a la clase media por franjas de ingresos, en 2004 el 68,2% de los integrantes de la clase media tenía ingresos entre 10 y 20 dólares por día por persona (considerando paridad de poder adquisitivo), mientras que en 2013 este porcentaje se reduce a 57,4% y aumenta la proporción de trabajadores en las siguientes franjas de ingreso. Esto significa una redistribución a la

interna de la clase media en 2013, donde ganan más peso los estratos medios y medios altos dentro de ella en relación a los que están más cerca de caer en la clase baja.

Distribución de la clase media según características
En porcentajes

	2004	2013
Nivel educativo		
Primaria	33,8	29,5
Secundaria	31,8	32,0
Técnica	13,0	17,3
Terciaria	21,4	21,1
Condición de actividad		
Menor de 14 años	10,8	14,7
Ocupados	47,1	52,6
Inactivo, jubilado	20,5	13,8
Desocupados	3,7	2,7
Otros	17,9	16,3
Categoría laboral		
Empleado privado	50,2	59,5
Empleado público	23,5	17,4
Cuenta propia con local	15,0	16,1
Otros	11,3	7,0
Formalidad		
Informal	24,18	17,89
Formal	75,82	82,11
Tramos de ingreso		
10 a 20 US$	68,2	57,4
20 a 30 US$	20,4	25,8
30 a 40 US$	7,9	11,6
40 a 50 US$	3,5	5,1

Fuente: MEF en base a microdatos ECH

En suma, no sólo Uruguay cuenta con una mayor cantidad de población ubicada en la clase media en el presente en relación al 2004, sino que también la clase media se ha fortalecido, tanto si se consideran dimensiones económicas, como también educativas y de mercado laboral.

3. Educación

La importancia asignada a la educación en los últimos dos gobiernos se manifiesta en la prioridad otorgada al sector, alcanzándose en 2009 una asignación presupuestaria de 4,5 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto. Dicha asignación se incrementó nuevamente en este periodo alcanzando en 2013 el 4,7% del PIB.

Este monto de recursos fue acompañado de una propuesta de asignación de fondos establecidas en el Plan de Gobierno para el periodo 2010-2014, en los lineamientos estratégicos establecidos por la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) y en los acuerdos establecidos en la comisión interpartidaria que trabajó en temas de educación.

Dentro de las prioridades de este periodo estuvo el fortalecimiento del sistema educativo formal para la incorporación de niñas, niños y adolescentes que hoy están fuera de él, garantizando la universalización de la educación inicial, el fortalecimiento de la educación en la primera infancia y el de la educación media básica. Asimismo, se planteó la necesidad de consolidar un sistema terciario de educación pública acorde al proyecto de país productivo, con un papel central de la Universidad de la República y de la educación técnico profesional y otorgando a la formación docente carácter universitario.

Una línea transversal del plan de gobierno fue la alfabetización informática, la que deberá continuarse y fortalecerse en el marco de los objetivos integrales de la educación.

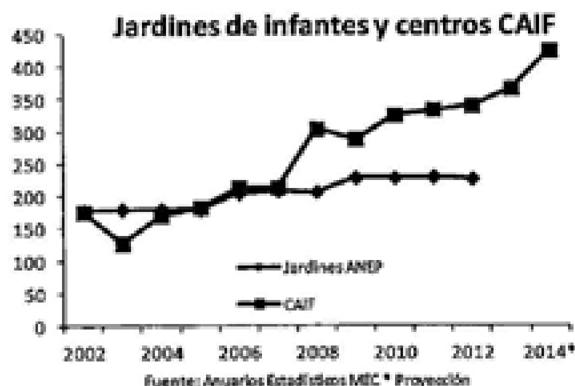
Educación inicial y primera infancia

En línea con estos compromisos, para la educación inicial y en la primera infancia se asignaron importantes incrementos presupuestales para la ANEP y el INAU, con los que se amplió considerablemente la **oferta educativa** principalmente a través de la creación de centros CAIF.

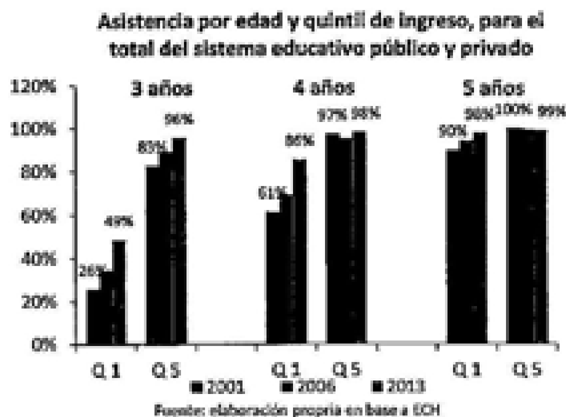
En efecto, entre 2006 y 2013 se crearon 152 nuevos centros CAIF. En relación a la atención de la ANEP, entre 2006 y 2012[24] se abrieron 17 jardines de infantes adicionales, 6 de ellos de tiempo completo. Asimismo, existen 81 escuelas más con clases jardineras. Este incremento de escuelas

---
[24] Último dato disponible

con educación inicial fue más importante en las escuelas rurales y en las escuelas de tiempo completo.



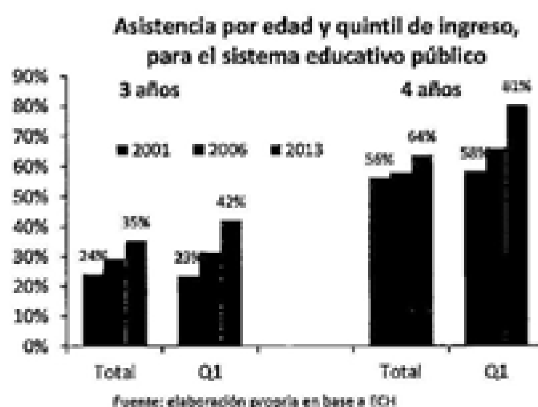
Estas acciones repercutieron en aumentos de la **asistencia** al sistema educativo y mejoras en la equidad en el acceso. En relación a la educación inicial (desde los 3 a los 5 años de edad) se aprecian incrementos importantes de la asistencia del grupo de 3 y 4 años, principalmente para los niños pertenecientes a hogares ubicados en el quintil de menores ingresos[25].



Este incremento general de la cobertura, especialmente para 3 y 4 años ocurrió a través de la inscripción en instituciones públicas y privadas. Sin embargo, el importante incremento en asistencia del primer quintil se debe

[25] Para los niños de cinco años la asistencia ya es prácticamente universal en 2006.

casi en su totalidad a un aumento en la asistencia a centros gratuitos, de financiamiento público[26].



En relación a la primera infancia, que va desde el nacimiento hasta los dos años de edad inclusive, la **tasa de asistencia** se duplicó entre 2006 y 2013, pasando de 13% a 26%. En particular, la tasa de asistencia en los establecimientos gratuitos pasó de 6% a 15%. Los incrementos de asistencia en la educación gratuita fueron fundamentalmente por el incremento de la matrícula de CAIF que, como se mencionó más arriba, aumentó considerablemente la oferta de plazas.

Si bien en este nivel se ha avanzado mucho en ampliar la cobertura con equidad, aún resta incorporar a más niños y cerrar brechas. Un claro desafío de este nivel refiere a la calidad del mismo, que puede medirse en parte a través del **tiempo efectivo de aprendizaje**[27]. En este sentido, en 2013 la tasa de inasistencia a clase alcanzó a 22% entre los niños de 0 a 2 años inscriptos en un centro de primera infancia, y 23% entre los niños inscriptos en educación inicial, de 3 a 5 años. La principal causa de las inasistencias en los niños de 0 a 5 años es por enfermedad, que representa 46% del total de inasistencias sin considerar las vacaciones. Sin embargo, el 15% falta por mal tiempo y un 13% porque faltó el maestro. Asimismo, un no despreciable 26% menciona "otras causas", sin especificar.[28]

Las inasistencias en el nivel de educación inicial son sensiblemente mayores a las que se registran en primaria. De acuerdo a los datos del

---

[26] Estos indicadores se construyen con la ECH en la cual se pregunta si la persona asiste a un centro público o privado.

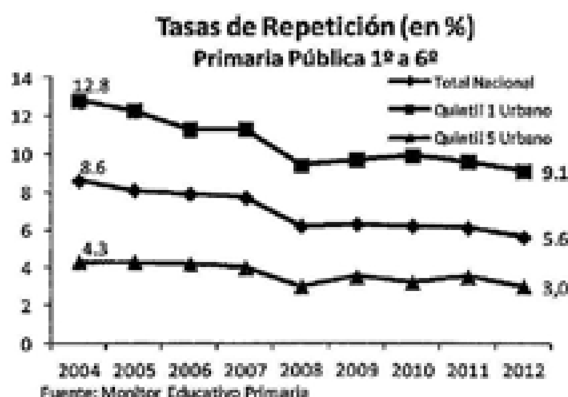
[27] También puede medirse la calidad del sistema mediante el resultado en las pruebas de aprendizaje. Uruguay participó en 2013 del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) que busca obtener información sobre los logros alcanzados por los estudiantes en 16 países latinoamericanos.

[28] De acuerdo a datos de la ECH 2013, INE.

Monitor de ANEP, la tasa de asistencia insuficiente en 2012 es de 31% en educación inicial (3 a 5 años), y desciende abruptamente 10% en el primer año de educación primaria. Ello es indicativo de que existen factores inherentes al nivel inicial que inciden en las inasistencias de los niños, más allá de los factores comunes que afectan a todos los niños de inicial y primaria[29]

Primaria

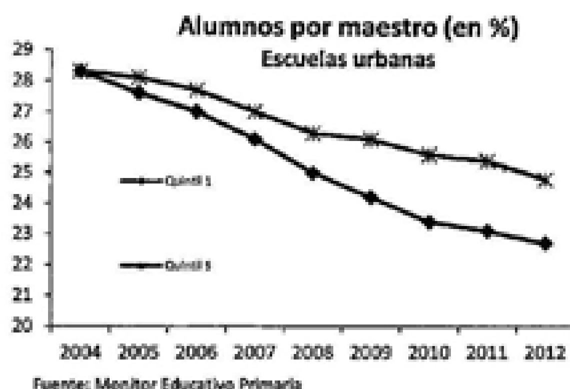
A nivel de primaria se constata una importante caída de la tasa de repetición a lo largo de los últimos años. La **tasa de repetición** para la educación primaria pasó de 8,6% a 5,6% entre 2004 y 2012. La disminución de la repetición ha sido particularmente importante en las escuelas del quintil de contexto sociocultural más desfavorecido, donde históricamente se evidencian tasas más elevadas. La tasa de repetición de primero a sexto año en dichas escuelas pasó de 12,8% a 9,1% entre 2004 y 2012.



Por otra parte, el **ratio de alumnos por maestro** ha disminuido significativamente en los últimos años, resultado al que ha contribuido la caída de la población en la edad de asistir a primaria. En 2012 el ratio alumnos por grupo se ubicó por debajo de 24, cuando en 2004 era superior a 28. Asimismo, el número de grupos con más de 35 alumnos (denominados grupos numerosos) se redujo a sólo 46 en 2012 cuando en 2004 había 1.200 grupos con estas características. La disminución del tamaño de clase ocurrió en escuelas de todos los contextos socioculturales, pero ha sido más pronunciada en las escuelas de contexto más

[29] Por ejemplo, la incidencia de enfermedades no es tan significativamente diferente entre niños de 5 y 6 años. O el mal tiempo afectaría por igual a niños de diversas edades.

desfavorable (las pertenecientes al primer quintil). Actualmente, estas escuelas presentan el ratio alumnos por clase más bajo, con grupos de menos de 23 alumnos en promedio. Ello favorece una atención más personalizada en los contextos más desfavorables.

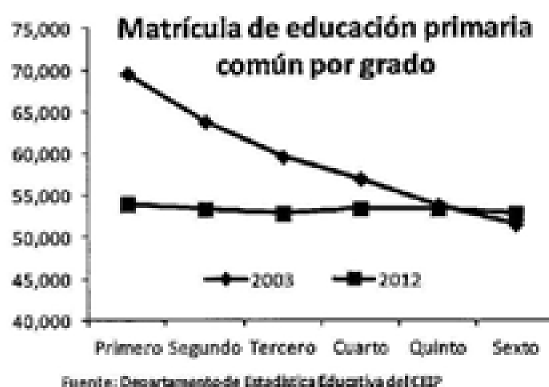


A su vez, el tamaño de grupo en primer año escolar es menor al promedio de primaria, lo que contribuye a una mejor calidad en el proceso de enseñanza- aprendizaje en un grado escolar particularmente problemático.



En educación primaria se constata a su vez una mejora de la **eficiencia** interna, pues se requieren menos años de inversión por alumno para alcanzar la culminación del ciclo. Ello se encuentra enteramente relacionado con la caída de la repetición. El gráfico que sigue presenta la cantidad de alumnos por grado en 2003 y 2012 constatándose para este último año una cantidad de alumnos prácticamente igual en cada grado (el ratio de alumnos de sexto grado respecto al de primero es cercano a 1).

Ello constituye una notoria diferencia respecto a la situación de 2003, donde el ratio de culminación del ciclo respecto al inicio es notoriamente inferior a la unidad.



Cabe tener en cuenta que la mejora de la eficiencia sería estrictamente tal si se logra la culminación del ciclo en menor tiempo (con menos repetición) *a igualdad de aprendizajes* al final del ciclo; sin embargo, a la fecha no se dispone de resultados que permitan analizar rigurosamente este punto.[30]

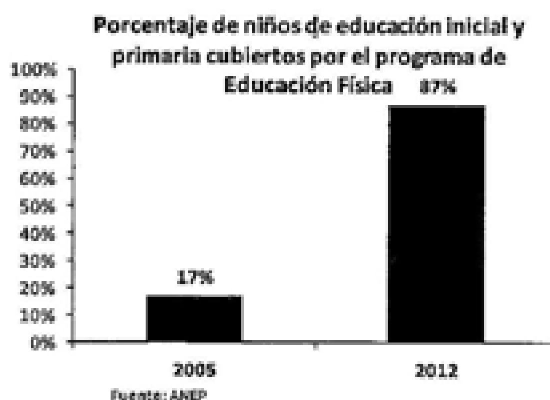
Con respecto a la **oferta** de servicios educativos, se destaca que entre 2004 y 2013 se ha avanzado notoriamente en el incremento de la oferta de modalidades de **tiempo extendido**, incluyendo escuelas de tiempo completo (ETC), escuelas de tiempo extendido (ETE) y jardines de tiempo completo. El número de centros con jornada extendida pasó de 132 en 2004 a 257 en 2013, compuesto por 185 ETC, 31 ETE y 41 jardines de tiempo completo. Para 2016, se estima llegar a las 300 experiencias de tiempo completo.

[30] Posiblemente pueda analizarse con la divulgación de resultados de las pruebas TERCE, realizadas el año pasado; y su comparación con las pruebas SERCE, realizadas en 2006.



Además de incrementar la oferta de instituciones con tiempo extendido, la ANEP ha expandido la **enseñanza de otras disciplinas** distintas a las tradicionales con el objetivo fundamental de democratizar el acceso de los alumnos a una educación de calidad. En este sentido, la enseñanza de educación física, una segunda lengua, música y otras asignaturas artísticas contribuyen al logro de este objetivo.

En relación a la **educación física**, el Programa de Educación Física Escolar, que atendiera a 67.462 niños en 2005, pasa de atender 306.532 niños con 989 profesores en 2012, cubriendo en la actualidad al 87% de los alumnos de educación inicial y primaria.



En lo que tiene que ver con la enseñanza de una **segunda lengua**, a partir de marzo de 2012, se inició un proceso de transformación para ampliar la cobertura de inglés y/o portugués. De hecho la ampliación de la enseñanza de una segunda lengua fue notoria. En 2011 había 140 escuelas con

enseñanza de una segunda lengua mientras que en la actualidad existen 282 escuelas cubiertas abarcando a 83.700 alumnos. El objetivo es, a fines del presente año, lograr la universalización de la enseñanza de una segunda lengua en las escuelas de tiempo completo y tiempo extendido, lo cual implica que se alcanzaría a 320 escuelas[31].

A esto debe sumarse la experiencia de enseñanza de inglés a través del Ceibal para los alumnos de cuarto a sexto de escuela. Esta modalidad implica la enseñanza de inglés vía teleconferencia con un profesor remoto titulado en la enseñanza de esa lengua. La experiencia se inició en 2012 con un piloto dirigido a mil niños distribuidos en 20 escuelas. En 2014 el programa se extendió a 54.500 alumnos en 385 escuelas y se pretende llegar a los 100.000 para el próximo año. Una primera evaluación de este programa[32] arrojo muy buenos resultados destacándose que no solo los niños logran aprender una segunda lengua sino que además alcanzan similares resultados en destinos contexto socioculturales.

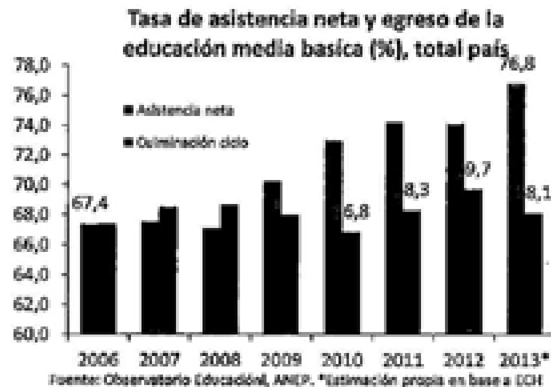
De esta forma, sumando las dos modalidades de enseñanza se llegaría a universalizar la enseñanza del inglés en cuarto, quinto y sexto de Primaria para 2015.

Educación media

A nivel de educación media, es donde el país enfrenta uno de los mayores desafíos. Sin embargo, han existido avances en la educación media básica en relación a la asistencia, aunque no se han traducido en significativas mejoras en la culminación del ciclo.

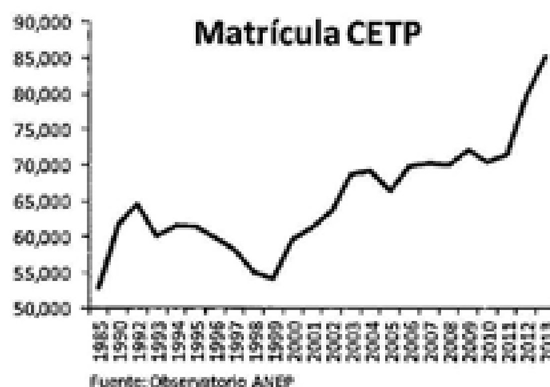
La **tasa de asistencia neta**[33] de la **educación media básica** muestra un crecimiento desde 2006 a la fecha, pasando de 67% a 77%. Por su parte, el porcentaje de jóvenes entre 18 y 20 años que culminó el ciclo básico de educación media se ha mantenido relativamente estable, observándose sólo un tímido incremento al final del periodo respecto a la situación de 2010.

[31] La mayoría de las escuelas con enseñanza de una segunda lengua imparten clases a los niños desde inicial 5 hasta 6to año con una frecuencia semanal de dos veces por semana hasta 3er año y tres veces desde 4to a 6to. Unas pocas escuelas tienen 20 horas semanales de inglés o portugués.
[32] Programa Ceibal en inglés 2014. Evaluación de Aprendizajes.
[33] Es el cociente entre la población de determinado grupo de edad que asiste a un establecimiento educativo de determinado nivel y la población de ese grupo de edad.



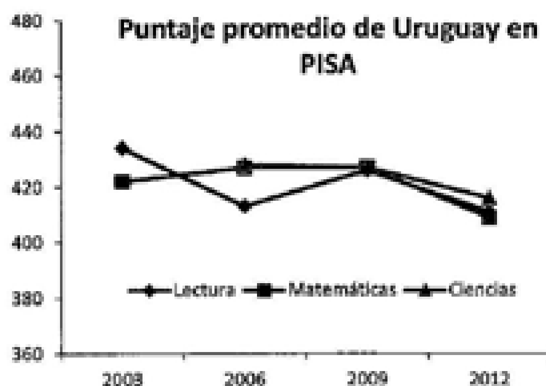
En el nivel de **educación media superior,** la situación es preocupante pues no se constata un aumento de la asistencia en los últimos años y la culminación del ciclo continúa siendo muy baja. Para la cohorte de 21 a 23 años, sólo el 38,8% ha logrado culminar dicho ciclo educativo en 2013.

En relación a la **educación técnico-profesional**, es de destacar el incremento de la matrícula que ha experimentado este tipo de formación en los últimos años. En particular, destaca el crecimiento de los últimos años, pasando de unos 71 mil a unos 85 mil estudiantes. Asimismo, se ha producido una reorientación de los matriculados bajo la órbita del Consejo de Educación Técnico profesional, desde ciclos sin continuidad educativa hacia ciclos con habilitación a continuar estudios en niveles superiores de la educación formal, resultado de una política explícita de transformar las trayectorias educativas. Mientras en 2005, la matrícula del CETP sin continuidad educativa representaba un 41% del total, en 2013 representa sólo el 11%.



Es de destacar que en el ciclo básico se ha constatado un crecimiento de la matrícula de casi 18.000 estudiantes desde 2005 a la fecha siendo este aumento absorbido casi en su totalidad por el CETP, que incrementó la matrícula de este ciclo en 13.500 estudiantes aproximadamente. Por su parte, la educación media superior general perdió casi 9.000 estudiantes en el periodo mientras que para el mismo nivel el CETP aumentó en 18.600 sus estudiantes.

En este nivel los **desafíos** persisten y son importantes. En relación a los aprendizajes, los resultados de las pruebas PISA en sus distintos ciclos no evidencian mejoras desde 2003 hasta 2012. Asimismo, Uruguay no ha podido reducir la distancia entre los resultados de estudiantes pertenecientes a distintos contextos socioeconómicos, que es importante en nuestro país. En efecto, en la edición 2012 mientras que el 89% de los estudiantes de centros educativos de contexto sociocultural "muy desfavorable" se encuentra por debajo del nivel mínimo de competencia, este porcentaje es de 13% entre los estudiantes del contexto "muy favorable".



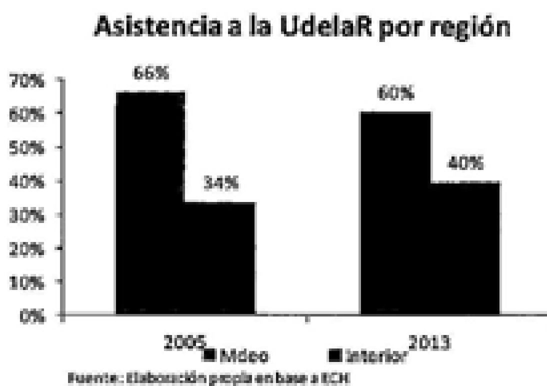
La **repetición** en la educación media es elevada y ha crecido en los últimos años, siendo más importante en primer año y en Montevideo en relación al Interior del país. En 2012 el porcentaje de repetición de primero a cuarto año de secundaria a nivel nacional fue de 27%, mientras que en Montevideo asciende a 38%. Por su parte, la repetición a nivel nacional de primer año se secundaria fue de 31%. Los niveles de repetición en Uruguay se ubican en los más altos del mundo, de acuerdo a la información de la edición de PISA 2012.



Educación terciaria

A nivel de educación terciaria, el pais también enfrenta el desafío de expandir la cobertura y aumentar la cantidad y calidad de la formación de técnicos y profesionales.

A nivel **universitario**, se ha observado un leve aumento de la tasa de asistencia en las edades de 19 a 25 años, que pasó de 17% a 19% entre 2006 y 2013. Asimismo, también se observa un incremento de la participación de la asistencia en el Interior del país, producto de la política específica de descentralización llevada adelante por UdelaR.



Por otra parte, en los últimos años se ha consolidado una tendencia al alza en el número de egresos. A nivel de la UdelaR, el número de egresados se ha incrementado sostenidamente desde 2006, alcanzando a más de 6.000

egresados en 2012. De hecho, en ese lapso los egresos se incrementaron 40%.

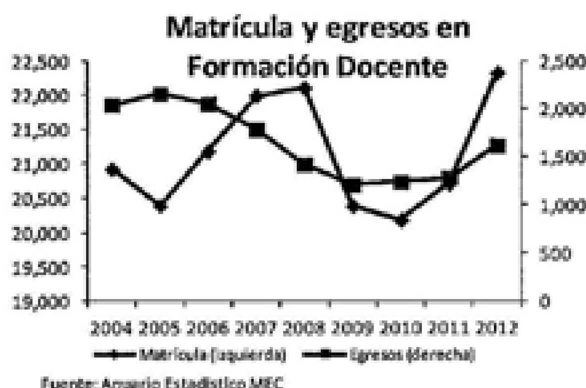
Este incremento de los egresos tiene un correlato con las políticas que la UdelaR de ampliación de la oferta educativa, flexibilización del dictado de cursos, y apoyo a estudiantes mediante tutorías, entre otras.

En este sentido, la UdelaR ha ampliado la oferta educativa tanto de los cursos de grado como de posgrado. En efecto, entre 2004 y 2013 el número de carreras de grado pasó de 66 a 98 y el de carreras de posgrado de 133 opciones a 228. Asimismo, en la UdelaR se ha flexibilizado la forma de enseñar, dictando cursos de diferente carga horaria, ampliando los horarios de dictado de una misma asignatura, para tener en cuenta a los trabajadores que estudian y trabajan y fomentando el acceso autónomo al conocimiento a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Por otra parte, se han diversificado las trayectorias de formación para facilitar los tránsitos horizontales y la reorientación en los estudios. Por último, es de destacar el Programa de Respaldo al Aprendizaje (Progresa) que se inicia en 2007 como una experiencia piloto y culmina su proceso de consolidación en 2012. Este programa buscó asegurar la permanencia de los estudiantes principalmente a través de tutorías.

También ha aumentado el ingreso de estudiantes a la UdelaR; entre 2006 y 2012 los ingresos se incrementaron un 10%. Este crecimiento es menor al registrado por los egresos, por lo que la relación de egresos sobre ingresos de la UdelaR ha mejorado en los últimos años. De todas maneras cabe notar que dicha relación partía de niveles muy bajos (22%), y aún resta mucho para lograr una mayor eficiencia en la formación de profesionales.



Un desafío importante lo constituye el aumento de la cobertura y egreso de las carreras de **magisterio y profesorado**, en el marco de la creciente necesidad de recursos humanos docentes en un contexto de políticas tendientes a ampliar la cobertura a nivel de educación media y a extender la jornada escolar. La demanda hacia las carreras de formación docente (magisterio y profesorado) había tendido a caer en los últimos años; no obstante, entre 2011 y 2012 parece haberse revertido esa tendencia.



Finalmente, un aspecto a destacar es el incremento de la matrícula de las carreras terciarias que ofrece el **Consejo de Educación Técnico Profesional**. El número de matriculados en estas carreras pasó de 3.961 en 2006 a 8.511 en 2013. Dicho incremento estaría explicado por la expansión de la oferta, especialmente en el interior del país.

La reciente creación de la UTEC, que comenzó a ofrecer sus primeras tecnicaturas durante 2014, implicará una expansión adicional de la oferta posibilitando un aumento adicional de la cobertura en los próximos años, especialmente en el interior del país.

4. Salud

La salud es concebida como un derecho humano fundamental que debe ser garantizado a toda la población, constituyendo asimismo uno de los principales indicadores de desarrollo de una sociedad.

Una población saludable, a través de políticas de salud que apuesten fundamentalmente a la prevención, genera un importante potencial humano y económico. Las políticas implementadas en el marco de la

Reforma de Salud se ubican entre las reformas estructurales iniciadas en el período anterior, con la finalidad de asegurar a la población el acceso a servicios integrales de salud, en forma oportuna y con una calidad uniforme y adecuada mejorando la equidad en el financiamiento y la universalización de la cobertura. Las estrategias seleccionadas como pilares de la misma fueron, el cambio en el modelo de financiamiento, en el modelo de atención y en el modelo de gestión.

A partir de la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y el Seguro Nacional de Salud (SNS), la Ley 18.211 de 5 de Diciembre de 2007 y su extensión por la Ley 18.731 de 7 de Enero de 2011, se avanza en la integración de un sistema, caracterizado previamente por su fragmentación y segmentación. El aumento de afiliados por seguridad social, en detrimento del número de los afiliados que pagan su cuota de forma privada e independiente de su nivel de ingreso y de su riesgo sanitario, marca una mejora en la equidad separando la capacidad de pago, del acceso a la cobertura.

La cobertura en salud a través del Seguro Nacional de Salud, pasó de representar un 23% de la población en el año 2007 a un 66% en el año 2013 y el número de beneficiarios crece desde 748.823 cubiertos por DISSE a 2.251.362 cubiertos por el SNS en diciembre de 2013.



Fuente: INE: Proyecciones de Población, JUNASA: Rendición de Cuentas 2013

Lo anterior se refleja en un cambio en la estructura del financiamiento del gasto en salud, ya que aumenta el peso del financiamiento con fondos públicos[34], en desmedro del financiamiento privado lo que es un indicador

[34] Las fuentes públicas de financiamiento son: Impuestos generales, impuestos departamentales, contribuciones a la seguridad social y precios originados en empresas públicas y paraestatales.

de mejora en la equidad. La participación del financiamiento público era de un 51% del total en el año 2005 y alcanzó un 68% en el año 2012[35].
La incorporación de colectivos al SNS se realizó en forma gradual, de forma de hacerlo sustentable desde el punto de vista financiero. En la primera etapa 2007 – 2009 se extiende el seguro a grupos de activos no cubiertos por DISSE, los hijos menores de 18 años y mayores discapacitados y se garantiza la permanencia en el SNS de los activos en el momento de pasar a la pasividad.

En el período 2010 a 2013 se extiende la cobertura del SNS a los cónyuges y concubinos de trabajadores amparados, a los trabajadores de servicios personales independientes, a los trabajadores amparados en Cajas de Auxilio y a los jubilados y pensionistas no amparados, con determinadas excepciones36. Asimismo se extiende a un año el período de cobertura para los hijos menores de 18 años y los mayores con discapacidad, ante el cese de cobertura por desempleo del generante del derecho. En diciembre de 2013 con el ingreso de los cónyuges o concubinos, sin hijos menores a cargo, culmina la incorporación de este grupo[37].

La incorporación de los pasivos al SNS se inició en julio de 2012, con 121.000 pasivos que pagaban en forma particular su afiliación a un prestador privado (IAMC o Seguro Privado) y casi 37.000 pasivos, situados en la franjas de menor ingreso y mayor riesgo (hasta de 3 BPC de ingreso y más de 74 años de edad), que recibían atención integral de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE). En el año 2013 se incorporaron 20.000 pasivos más, entre las dos categorías, como parte del proceso que culminará en el año 2016, con la incorporación de la totalidad de los pasivos, dentro de los cuales estarán incluidos los que hicieron la opción de renuncia a la cobertura. Ese mismo año se extenderá la cobertura a los cónyuges y concubinos no comprendidos hasta el momento.

Con la creación del Sistema Nacional de Salud (SNIS) y Seguro Nacional de Salud (SNS), se crea la Junta Nacional de Salud (JUNASA), como órgano desconcentrado del Ministerio de Salud Pública, cuya función es administrar el Seguro Nacional de salud y "velar por la observancia de los

---

[35] Año 2012: En base a estimaciones preliminares de la División de Economía de la Salud Ministerio de Salud Pública.
[36] Art. 1° Ley 18.731: Jubilados y pensionistas de los Servicios de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas y de la Dirección Nacional de Asistencia Social Policial y los jubilados de menores ingresos que hubieran hecho la opción prevista en el artículo 63 de la Ley 18.211 y en el artículo 187 de la Ley 16.813.
[37] La incorporación de este grupo se completa en los primeros meses del año 2014

principios rectores del Sistema Nacional Integrado de Salud". La JUNASA está integrada por dos representantes del MSP, un representante del MEF, un representante del BPS y tres representantes sociales: uno de los prestadores, uno de los trabajadores y uno de los usuarios. El principal instrumento para ejercer la regulación del SNS es el Contrato de Gestión, suscrito entre la JUNASA y cada uno de los prestadores de salud, en el cual se establecen las obligaciones de las partes en materia asistencial, de gestión y de financiamiento. En el artículo séptimo del Contrato se define el alcance de la cobertura integral de salud, a la que tienen derecho los usuarios, como el conjunto de prestaciones incluidas en el PIAS "Prestaciones Integrales Asistenciales de Salud", destacándose por su amplitud en relación a los niveles internacionales.

En el marco de la Reforma de Salud se aplican políticas sanitarias focalizadas en determinados grupos y se utilizan las metas asistenciales, como una herramienta para alcanzar el objetivo de mejorar la calidad de las prestaciones y el desarrollo del nuevo modelo de atención. La incorporación de un pago variable por desempeño, en función del cumplimiento de metas asistenciales otorga una nueva y potente herramienta para el fortalecimiento y la mejora de la eficiencia del sistema.

Desde el inicio de su aplicación, las metas asistenciales generan incentivos para impulsar el control de los niños en los tres primeros años de vida y el control de las embarazadas, en lo que se conoce como Meta 1. Durante estos años se han ido ajustando algunos de los componentes de esta meta. Así, en 2013 se incorporó la determinación de la hemoglobina para la valoración de la anemia en el primer año de vida y la evaluación del desarrollo infantil en el control del cuarto mes y decimoctavo mes de vida. En cuanto a la población de embarazadas, se hicieron ajustes a los controles de captación precoz del embarazo, y se eliminó la meta de "acreditación de buenas prácticas de alimentación del lactante y niño pequeño", una vez que fue alcanzado el objetivo.

A continuación se presentan los resultados para los componentes de la Meta 1 que se consideran más relevantes y que son comparables a lo largo del período 2009 a 2013. Si bien es necesario aclarar que a partir del primer trimestre de 2011 al control del niño se le incorpora el cumplimiento del esquema de vacunación y al control de las embarazadas se le agrega un control odontológico. A pesar del aumento de la exigencia en el control del niño, tanto ASSE como el sector privado muestran una mejora en el desempeño, lo que no sucede en el control de embarazadas, ya que la nueva exigencia impidió que ASSE mantuviera el nivel inicial.

Promedio Sector Privado	Trim IV 2009	Trim IV 2013
Captación del recién nacido	94%	100%
Control del primer año de vida	81%	92%
Embarazadas con controles exigidos	93%	98%
Promedio ASSE	**Trim IV 2009**	**Trim IV 2013**
Captación del recién nacido	88%	87%
Control del primer año de vida	49%	59%
Embarazadas con controles exigidos	70%	60%

Fuente: MSP, Área de Economía de la Salud, DIGESNIS

Los diferentes niveles de desempeño entre el sector privado y ASSE, reflejan en buena medida las diferencias en el punto de partida entre ambos tipos de instituciones y las características de la población atendida.

Las Metas 2 y 3 se dirigen a incentivar el control de la población usuaria con un médico de referencia y fijan pautas de control específicas para adolescentes de 12 a 19 años, adultos de 45 a 64 años, mayores entre 65 y 74 años y adultos mayores de 75 años.

Se destaca el avance en la referenciación de los usuarios adultos mayores de 45 años, en las Instituciones Asistencia Médica Colectiva y Servicios Integrales Privados, por su importancia en el cambio de modelo de atención.

Período	45 a 64 años	65 a 74 años	Mayores de 75 años	Total 45 y más	% Usuarios referenciados
III. 2010	19.038	15.634	16.257	50.929	7%
III. 2011	99.380	43.851	36.136	179.367	24%
III. 2012	163.738	68.763	60.522	293.023	37%
III. 2013	220.915	94.825	83.930	399.670	50%
IV. 2013	233.542	99.630	89.104	422.276	52%
I. 2014	241.572	104.654	93.501	439.727	53%

Fuente: MSP, Área de Economía de la Salud, DIGESNIS

La Meta 4 busca impulsar la contratación de cargos de alta dedicación (CAD) por parte de las instituciones y apoya el nuevo laudo firmado entre las especialidades de medicina general, medicina familiar, pediatría, ginecología, medicina intensiva de adultos y pediátrica y neonatología y medicina interna[38] .

A diciembre de 2013 se crearon 84 cargos de alta dedicación en 18 instituciones, y se alcanzaron acuerdos de trabajo en nuevas especialidades: medicina interna, medicina intensiva de adultos y

[38] Rendición de Cuentas Fonasa 2013

pediátrica y neonatología. La evaluación de la creación de estos cargos tiene un carácter más cualitativo que cuantitativo, ya que son los primeros pasos de un nuevo régimen de trabajo que modifica un modelo con más de cuarenta años de vigencia. Esto permite reducir el multiempleo en el sector médico, asignar una población de referencia a estos cargos e incorporar actividades de capacitación dentro del horario de trabajo, lo que redunda en mejor calidad de atención.

5. El Gasto Público Social

El gasto público social (GPS) es una herramienta poderosa para afectar la distribución final de los ingresos (es decir, una vez imputadas a cada hogar las transferencias monetarias y en especie, entre las que se incluyen las prestaciones de servicios públicos) y, en el largo plazo, cambiar los determinantes de mercado de la distribución de ingresos.

El GPS es el gasto que realiza el sector público financiado a través de la tributación o el endeudamiento (independientemente del organismo proveedor del servicio) para incidir positivamente en la disminución de la pobreza; la redistribución del ingreso; la formación, expansión o renovación de capacidades humanas, con recursos que representan una inversión en la medida en que permiten el desarrollo del potencial productivo de las personas; el cumplimiento, respeto, protección y promoción de los derechos de la ciudadanía.[39]

El gasto que se contabiliza es el correspondiente a la Administración Central y los organismo descentralizados; los incisos 21, 23 y 24 de subsidios y subvenciones; el Banco de Previsión Social (BPS), La Caja militar y la Caja Policial y la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE).

En términos de las dimensiones que abarca el GPS, este incluye a la Educación, Salud, Seguridad Social y Asistencia Social, Vivienda y servicios comunitarios y un gasto considerado no convencional.

Dentro de Educación se considera el gasto realizado en todos los niveles educativos, que incluye la totalidad del gasto de la ANEP, UdelaR, parte

[39] Esta delimitación conceptual es fruto del trabajo conjunto entre el MIDES, la Asesoría técnica de Políticas Sociales (ATPS) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la Contaduría General de la Nación (CGN) y el Ministerio de Economía y Finanzas, para lograr una cuantificación del Gasto Público Social.

del gasto del INAU, el gasto del CEIBAL y otras partidas destinadas a educación presentes en varios incisos de la Administración Central.

Dentro de Salud se considera el gasto en ASSE, MSP, FONASA, y el Fondo Nacional de Recursos (FNR), la Junta Nacional de Drogas, Prestaciones Médicas y Seguro de enfermedad del BPS, y otros gastos de salud presentes en varios incisos de la Administración Central, como el Hospital Policial (MI) y el Hospital Militar (Ministerio de Defensa).

En cuanto a Seguridad Social y Asistencia Social se considera el gasto en Jubilaciones y pensiones no contributivas, en Asignaciones Familiares, Tarjeta Uruguay Social, Cajas Policial y Militar, Canastas y comedores del INDA, Seguro de desempleo y Seguro por maternidad, entre otros gastos de SAS del resto de los incisos de la Administración Central.

Por su parte Vivienda incluye el gasto de OSE, el gasto del Ministerio de Vivienda, el Fondo Nacional de Vivienda, MEVIR, Agencia Nacional de Vivienda, el Plan Juntos; y otros gastos destinados a vivienda del resto de los incisos.

El gasto no convencional incluye el gasto del MIDES; el gasto del MEC, Ministerio de Turismo y Deportes, y otros gastos de desarrollo social y cultural del resto de los incisos de la Administración Central.

Teniendo en cuenta la definición de "público" planteada más arriba, no sería correcto incluir el gasto de OSE que es el que se incluye dentro del componente Vivienda y servicios comunitarios pues la prestación de este servicio se financia a través de precios cobrados a la población. Sin embargo, se incluye como GPS por tratarse de un servicio esencial que cubre un tipo de necesidad básica que tiene un impacto extraordinario sobre la salud y la higiene pública.

En relación a la dimensión "Seguridad y Asistencia Social", esta incluye el gasto en prestaciones contributivas. Pero dado que su concepción, organización y sostenimiento –en última instancia- recaen en la órbita del Estado y que la contribución tiene carácter coactivo (lo que la hace análoga a un impuesto), se considera que corresponde integrar estas prestaciones en la categoría GPS.

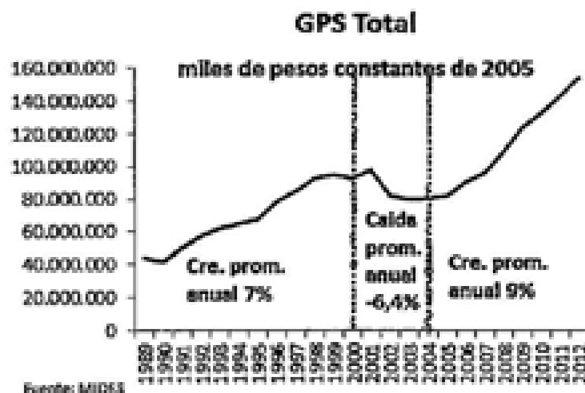
A continuación se exponen los principales resultados de una línea de trabajo sobre GPS que se ha realizado conjuntamente entre el MIDES, la OPP y el MEF. Esta gran línea de trabajo se divide en tres subproductos:

la evolución del monto de GPS, el GPS por edad y sexo y el impacto distributivo del GPS.

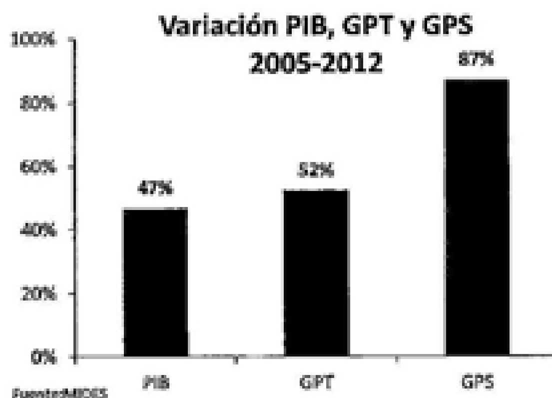
a) Evolución del GPS

Este gobierno ha continuado la senda iniciada por la Administración anterior, incrementando el gasto social en forma significativa.

En la evolución histórica del GPS se pueden distinguir tres periodos: del año 1989 al 2000 con un crecimiento promedio anual de 7%, de 2000 a 2004 con un decremento del GPS de 6,4% promedio anual y desde 2004 a 2012 con un crecimiento anual de 9% en promedio, acumulando en este último periodo un crecimiento de 87%.

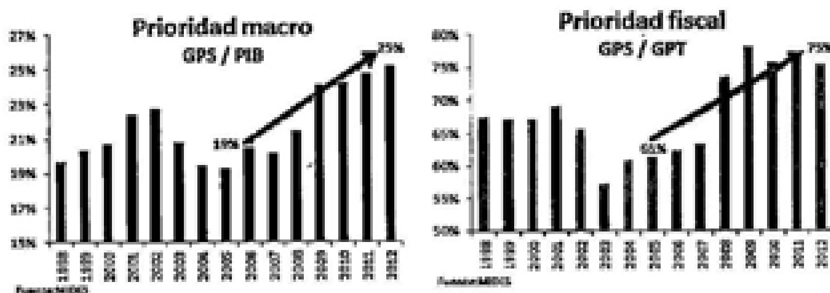


Este importante aumento del GPS en términos constantes fue mayor al crecimiento de la economía y al aumento del gasto público total, mostrando una clara prioridad macroeconómica y fiscal del GPS en el periodo 2004-2012.



En su conjunto entre 2004 y 2012 el GPS aumentó en 6 puntos porcentuales del PIB. En efecto, en 2012 el GPS representa el 25% del PIB, demostrando una clara prioridad macroeconómica hacia el gasto social.

Por su parte, la prioridad fiscal del gasto social, es decir, la importancia de este gasto dentro del gasto público total, alcanza guarismos históricamente altos. En 2012, el 75% del gasto público es gasto social, mientras que en 2005 el gasto social representaba el 61% del gasto total.



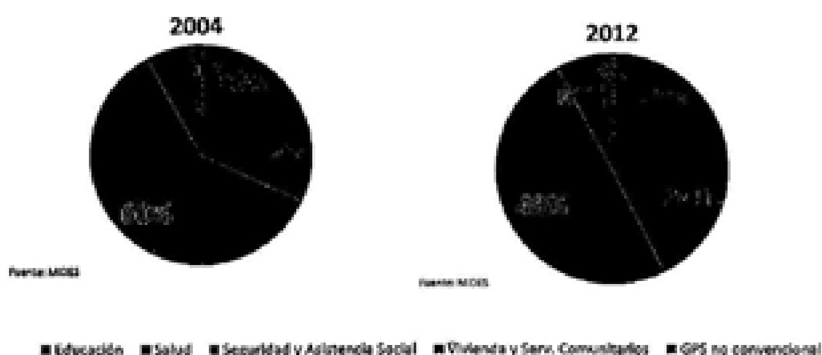
En cuanto a la composición del GPS, en 2012 el 49% de este gasto corresponde a Seguridad y Asistencia Social dado que este gasto contiene el monto de jubilaciones y pensiones. Por su parte, el gasto en Salud representa un 24% del GPS, el de educación un 18%, el gasto en Vivienda 6%, y el Gasto No convencional un 2%.

En relación a la estructura del GPS, se constata que entre 2004 y 2012 los componentes Educación y Salud han ganado participación en detrimento del componente de Seguridad y Asistencia Social. En efecto, la salud gana

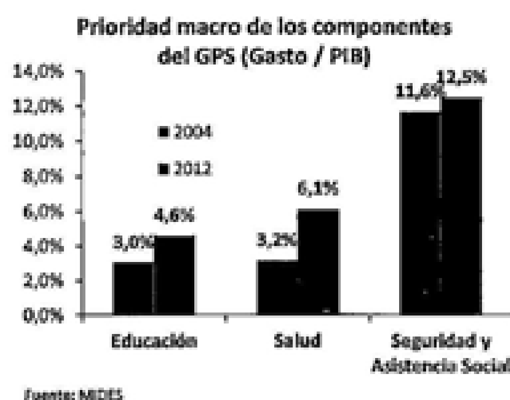
8 puntos porcentuales (pp) y la educación 3 pp mientras que Seguridad y Asistencia social pierde 10 pp.

Este cambio en la priorización de los componentes del gasto público social se debe al compromiso asumido con la educación de otorgarle fondos no menores al 4,5% del PIB y a la reforma de la salud implementada en 2008.

Estructura del Gasto Público Social

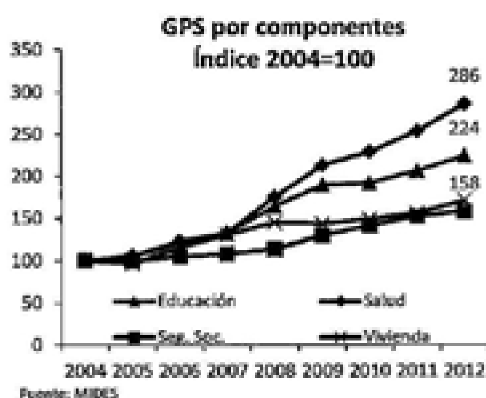


Más allá del cambio en la composición del GPS analizada previamente, la prioridad macroeconómica de los principales componentes de este gasto aumentó desde 2004 a la fecha. Él gasto en salud es el que aumentó más en términos de gasto sobre PIB pasando, en el periodo analizado, de 3,2% a 6,1%. Educación pasa de 3% al 4,6% comprometido por el gobierno. Por su parte, la prioridad fiscal de la Seguridad y asistencia social se incrementa en casi un punto porcentual.



Es importante aclarar que el aumento de la prioridad macroeconómica en salud se debe principalmente al incremento del peso de los aportes al FONASA. En efecto, en 2005 el gasto imputado en el BPS para salud representaba 1,7% del PIB, mientras que en 2012 el porcentaje asciende a 4,2%.

En términos reales, el periodo analizado se caracterizó por un pronunciado aumento del gasto en salud y educación, los cuales más que se duplicaron. También creció fuertemente el gasto en vivienda y Seguridad y asistencia social que aumentaron más de una vez y media en el periodo analizado.



b) El GPS por edad y sexo

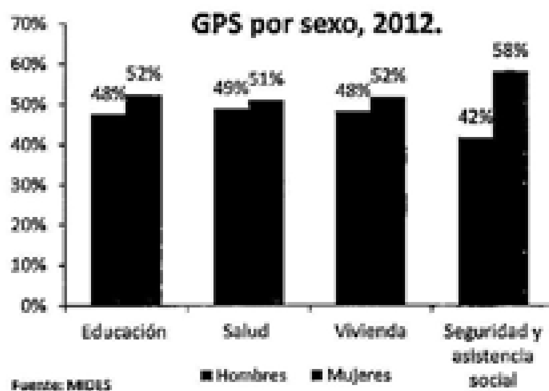
En este apartado se analiza la distribución del GPS por edad y sexo a lo largo del periodo 2005- 2012. Este estudio del GPS se centra en los 5 componentes del GPS: educación, salud, seguridad social y asistencia social, vivienda, medio ambiente, agua y saneamiento y gasto no convencional.

La distribución del ***GPS total*** por edad se caracteriza por una fuerte concentración en los niños y adolescentes y en los adultos mayores. De hecho, en 2012, un 24% del gasto público social tuvo como destino los menores de 18 años y un 32% los mayores de 65 años. La razón de esto radica en la importante participación de los menores de edad en el gasto en educación y de los mayores en el gasto en seguridad social.



Si se compara la distribución del GPS por edades entre 2005 y 2012, se constata que los de menor edad han aumentado su participación en detrimento de la reducción del peso de los adultos mayores.

En cuanto a la distribución del GPS por sexo, se encuentra que históricamente las mujeres se llevan un porcentaje más importante de este gasto. Si bien el gasto en educación, en salud y en vivienda se reparte de forma casi igual entre hombres y mujeres, casi el 60% del gasto en seguridad social es destinado a las mujeres, las cuales se benefician mayoritariamente de los programas más importantes, en particular de las prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS).



En relación al perfil del gasto público en ***educación*** por edades, casi el 90% de este gasto es captado por los menores de 25 años y el pico de la distribución del gasto es en el entorno de los 12 y 13 años. En el año 2012 en relación a 2005, el grupo etario asistentes a la educación secundaria (12

a 17 años) gana participación en el gasto en detrimento del grupo etario asistente a primaria (6 a 11 años) y a la educación terciaria (18 a 25 años). La disminución del gasto captado por los niños de 6 a 11 se corresponde con los cambios ocurridos en la evolución demográfica que da cuenta de una caída de las cohortes de nacimiento, lo que implica una progresiva reducción de los alumnos del ciclo de educación primaria. Por su parte, el incremento de los recursos destinados a primaria y secundaria con la implementación del Plan Ceibal, están dando cuenta de la disminución del peso relativo del gasto destinado a los mayores de 18 años.

El gasto de los niños de 0 a 3 años en 2012 representa el 4% del gasto total y, en la comparación con 2005, se constata un crecimiento importante del gasto captado por estas edades. Esto se debe a un importante cambio en el perfil de los niños asistentes a los centros del Plan CAIF, donde crece la participación de la población de 0 a 2 años.

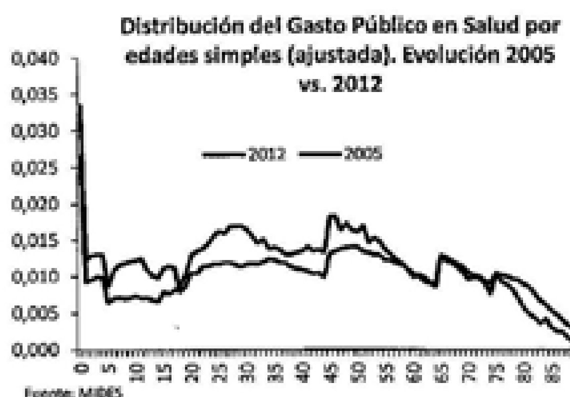


Entre 2005 y 2012, las mujeres ganan 1,5 pp de participación en el gasto educativo, pues aumento la participación de las mujeres dentro de los asistentes al sistema educativo pasando de 51,2% en 2005 a 52,1% en 2012.

Para el caso de ***salud***, se plantean dos opciones de determinación de los beneficiarios y del gasto imputado a estos: considerar como beneficiario a los usuarios de la salud y por lo tanto imputar a cada persona una valoración del uso efectivo de los servicios de salud, o considerar como beneficiario a todas las personas con derechos de atención e imputar una valoración de dicho derecho. En el informe "Estimación del Gasto Público Social por Edades y Sexo", se estima el gasto en salud por edad y sexo utilizando estas dos aproximaciones. Para estimar la primera aproximación, se toma en cuenta la estructura relativa de las cápitas que se

incorporan para el pago de los prestadores de salud con la creación en 2008 del Seguro Nacional Integrado de Salud. Las capitas son valores diferenciados por sexo y edad que dan cuenta del riesgo de atención y por lo tanto del costo esperado por tramos de edad y sexo en el uso de los servicios de salud[40].

Al analizar la distribución del gasto por edades ajustado por el valor de las cápitas, se constata un pico para los menores de un año. Esto es así debido al peso diferencial que las cápitas les asignan a los menores de un año en la utilización de los servicios de salud por tratarse de un grupo etario que hace un uso muy frecuente de esos servicios.



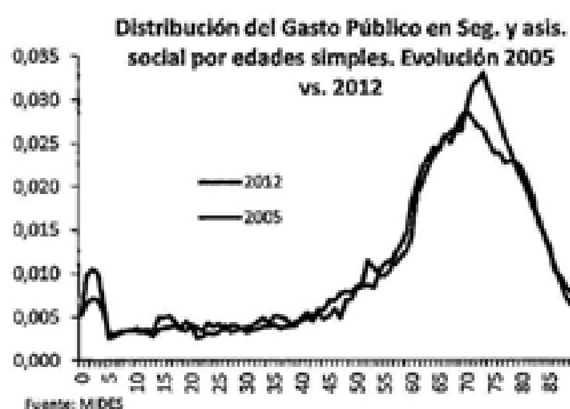
Al comparar la distribución del gasto por edades entre 2005 y 2012, se constatan importantes diferencias producto de la reforma de salud del año 2008. Aumenta la participación en el gasto de los menores de 18 años y disminuye la participación de las personas entre 18 y 60 años. El anterior sistema de DISSE proporcionaba cobertura en salud solamente a trabajadores formales por lo cual, antes de 2008, la población beneficiaria se concentraba en las edades de mayor tasa de actividad y peso poblacional, con una moda en alrededor de los 30 años. A partir de 2008 se observa un marcado cambio en el patrón de distribución del gasto por edades, situándose la moda en las edades de entre 9 y 13 años. Se ve un aumento de la participación de los menores de 1 año, de 1 a 4 años y de 5 a 14. En el tramo de 18 a 19 años se observa una caída de la captación del gasto en salud asociada a la pérdida de derechos de cobertura por el SNIS por dejar la minoría de edad.

---

[40] El ajuste del gasto por usuario según la estructura de cápitas se toma como aproximación al uso de los servicios de salud en *todo* el período analizado, si bien antes de la implementación del SNIS las transferencias del gobierno hacia los prestadores de servicios de salud no se diferenciaban según edad y sexo.

En relación a la distribución del gasto en salud por sexo, las mujeres captan una mayor proporción del gasto, realidad que se mantiene constante en todo el periodo.

El gasto en **Seguridad y Asistencia Social** se destina mayoritariamente a la población adulta. De hecho, el 80% de este gasto es apropiado por las personas de 40 años y más debido al elevado peso que representan las prestaciones por IVS en el conjunto de los gastos en seguridad y asistencia social.



Entre 2005 y 2012 el cambio más importante en la distribución del gasto en Seguridad y asistencia social en la mayor concentración en los niños menores de 5 años y en los mayores de 70 años. Esto se debe al incremento en el gasto per cápita de estas dos poblaciones. El gasto per cápita de la primera infancia crece por efecto de los mayores recursos ejecutados por el INAU. En relación al gasto per cápita de las personas mayores el crecimiento se debe al incremento de los recursos de las prestaciones por IVS impulsado de la aprobación de la Ley 18.227 que flexibilizo el acceso a determinadas prestaciones, fundamentalmente a la jubilación por edad avanzada.

Finalmente, se destaca que el gasto en seguridad y asistencia social está destinado mayoritariamente a las mujeres. Estas reciben el 58% del total y presentan un gasto per cápita 1,3 veces mayor al de los hombres.

c) Impacto distributivo del GPS

Dado que uno de los objetivos de la intervención del Estado es mejorar la distribución del ingreso, interesa medir el impacto que está teniendo el

Estado en sus principales líneas de intervención. Por ende, en esta sección se muestra que impacto tiene el GPS sobre la distribución del ingreso.

La distribución del ingreso se va a aproximar por el índice de Gini[41]. De esta forma, la medida del impacto distributivo del GPS es la diferencia simple del índice de Gini calculado sobre un ingreso de los hogares sin GPS (Ingreso Base) y un índice de Gini calculado con el ingreso de los hogares más el GPS.

El beneficio de la política que se le imputa a los beneficiarios es el monto de las transferencias monetarias recibidas por cada persona, como en el caso de AFAM, o una valorización de la transferencia en especie que recibe cada persona, como es el beneficio de la educación pública. Para este último caso se aproxima el beneficio por el gasto unitario promedio en educación pública.

Esta metodología tiene algunas limitaciones. Dentro de éstas se puede señalar que es discutible si el costo unitario del servicio es una buena aproximación al beneficio recibido. Podría plantearse que el beneficio fuera el costo que la persona se ahorra por no tener que adquirir el servicio en el mercado. De esta forma, el costo debería ser el precio de mercado del servicio en cuestión y no el gasto actual del estado en la provisión de este servicio. Por otra parte, al calcular el gasto promedio per cápita se asume que todos los beneficiarios del gasto reciben el mismo beneficio. En el caso de la educación primaria publica, por ejemplo, algunos alumnos asisten a escuelas de tiempo completo mientras que otros lo hacen en escuelas comunes. Podemos plantear que estas dos personas reciben un beneficio diferente, sin embargo, con la metodología empleada ambos reciben el mismo gasto promedio. A su vez, al imputar el costo se parte de la base de que todo el gasto es percibido por el beneficiario cuando en realidad se encuentran allí incluidos también los costos administrativos. Otra limitación de la metodología es que ignora los potenciales beneficios generados en aquellas personas que no usan directamente el servicio provisto públicamente (externalidades).

El impacto distributivo de la política se puede desagregar en tres componentes: la progresividad absoluta de la política, que mide el grado de focalización de esta; la progresividad relativa, que depende del punto de partida en materia de desigualdad; y la incidencia media, es decir, del volumen de gasto promedio que se destina a la política. Así, la provisión

---

[41] El índice de Gini mide la desigualdad de ingresos de una sociedad. El indicador toma valores entre cero y uno, correspondiendo el valor cero a una sociedad totalmente igualitaria y el valor uno a uno totalmente desigualitaria.

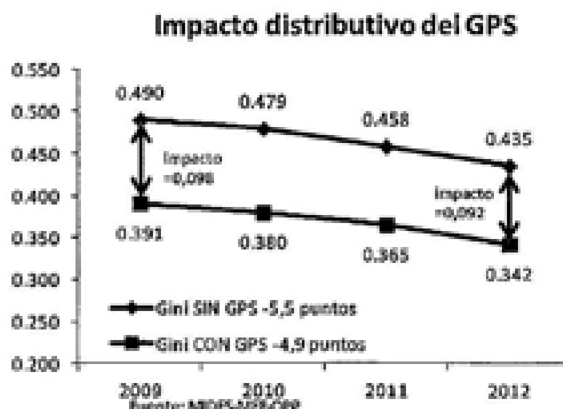
de un servicio público puede ser muy focalizado (alta progresividad absoluta) pero partir de una situación muy igualitaria antes de la política, por lo que es más difícil para ésta generar ganancias en términos de igualdad (progresividad relativa pequeña). A su vez, si el gasto destinado a la política (incidencia media) es bajo en relación al ingreso de los hogares, por más progresiva que esta sea, será difícil generar un importante impacto distributivo.

Se analiza el impacto distributivo desde 2009 hasta 2012 de tres componentes del GPS y de éste en su globalidad. Los componentes analizados son: seguridad y asistencia social, educación y salud. En el cuadro que sigue se indica los gastos analizados dentro de cada componente[42].

SEGURIDADYASISTENCIA SOCIAL	EDUCACIÓN	SALUD
• Asignaciones Familiares Plan de Equidad • Asignaciones Familiares contributivas • Tarjeta Uruguay Social • Canastas y comedores del INDA • Jubilaciones y pensiones no contributivas • Seguro de desempleo • Seguro por maternidad, enfermedad o accidente	• Inicial y primaria(ANEP) • Ciclo básico de secundaria (ANEP) • Bachillerato de secundaria (ANEP) • Técnico profesional(ANEP) • Formación docente(ANEP) • UdelaR • CAIF • Plan Ceibal • PAE	• ASSE (no FONASA) • Sanidad Policial y militar • FONASA • Fondo Nacional de Recursos

En el siguiente gráfico se muestra cómo evoluciona el índice de Gini antes del GPS y el Gini después del GPS.

[42] Estos difieren de los considerados para el caso de la estimación puntual del GPS y del análisis del GPS por edad y sexo.

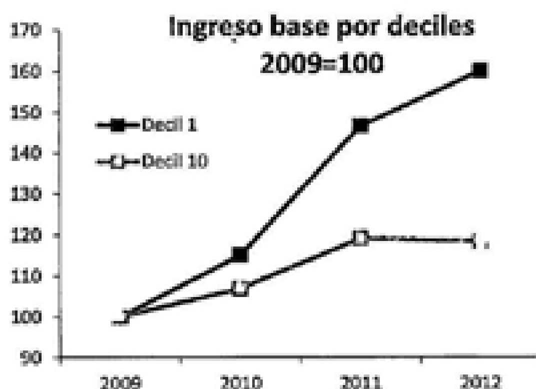


Fuente: MIDES-MEF-OPP

Un primer resultado interesante que surge del análisis realizado es que la distribución del ingreso antes de la política analizada, ha mejorado notoriamente. De hecho, entre 2009 y 2012 el índice de Gini del Ingreso Base cae 5,5 puntos.

Es importante destacar que el Ingreso Base no es un ingreso en ausencia de política pública, sino un ingreso en ausencia de las políticas públicas específicas que se analizan en el estudio realizado que son salud, educación y seguridad y asistencia social. De hecho, además de otros factores, es probable que en la disminución de la desigualdad e ingresos antes de la política analizada esté influyendo, entre otras cosas, la suba del salario mínimo y el efecto más general de los consejos de salarios.

Si se analiza la evolución del ingreso base por deciles de ingreso se constata el incremento más pronunciado de los primeros deciles en contraposición al resto de los deciles.

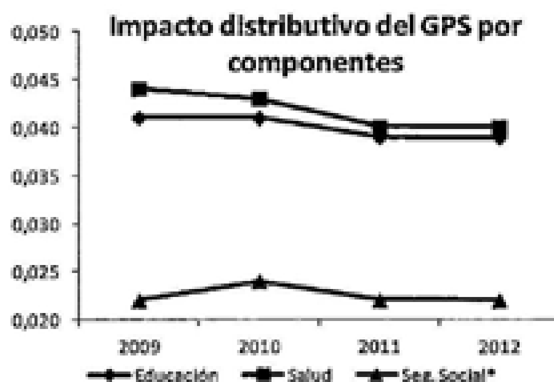


El segundo resultado importante es que el GPS y todos sus componentes son progresivos: el Gini con GPS es 9,8 puntos menor al Gini sin GPS en 2009 y 9,2 puntos en 2012.

El tercer resultado interesante es que la distribución del ingreso con GPS ha mejorado notablemente desde 2009 a 2012. El índice de Gini del ingreso con GPS cae 4,9 puntos en dicho periodo. Sin embargo, la desigualdad del ingreso con GPS ha caído menos que la desigualdad antes de GPS, razón por la cual se concluye que el impacto distributivo del GPS cae levemente.

Si se desagrega el impacto distributivo se constata que la progresividad absoluta ha caído levemente. Sin embargo, esta caída es contrarrestada por un aumento en la incidencia media. Es decir, el gasto en relación al ingreso ha aumentado levemente lo que significa que en promedio las familias reciben más GPS en relación a su ingreso. Por su parte, la progresividad relativa cae levemente porque la situación de partida de la distribución del ingreso es mucho mejor ahora que en 2009. Es este último componente el que está incidiendo en la leve reducción del impacto distributivo del GPS.

En cuanto a componentes del GPS, se tiene que el impacto distributivo de salud y educación se reduce levemente mientras que el de seguridad y asistencia social permanece constante en el periodo 2009-2012.



6. Protección social

a) Seguridad social

Las políticas tradicionales de seguridad social en Uruguay han estado vinculadas con el sistema de jubilaciones y pensiones, y aunque se han introducido cambios en la matriz de protección social, las prestaciones contributivas del sistema de seguridad social permanecen como una fuente de ingresos importante en la protección hacia el adulto mayor, tanto por su cobertura como por el monto de la prestación.

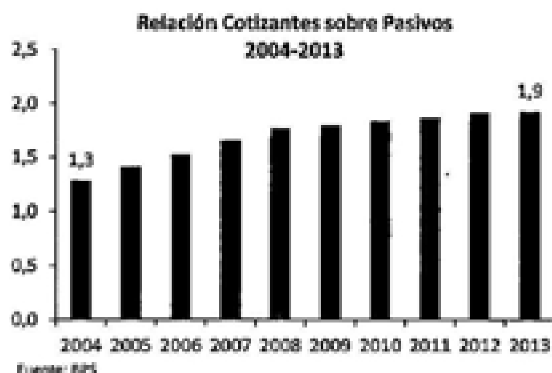
Si se analiza el número de pasividades totales otorgadas en promedio por BPS se observa una tendencia positiva y creciente desde el año 2008 hasta el presente.



El aumento en el número de pasividades del BPS se atribuye en gran parte al efecto de la Ley 18.395. La misma permitió flexibilizar las condiciones de acceso a las jubilaciones, a través de la reducción de los años de servicio de 35 a 30 para jubilación común, y el reconocimiento a las mujeres de un año de servicio por hijo nacido vivo, entre otros. Esto se vio reflejado en un crecimiento de altas anuales sostenido a partir de 2009, que para 2012 se ubicó en 29.503.

De acuerdo a los datos disponibles de BPS, alrededor del 90% de los adultos mayores de 65 años y más cuentan con algún tipo de prestación social (contributiva y no contributiva).

Cabe destacar que este gran incremento de las pasividades fue más que compensado por un aumento importante del número de cotizante, lo que implicó que la relación activo sobre pasivo aumentara, pasando de 1,3 en el año 2004 a 1,9 en 2013 contribuyendo a la sostenibilidad del sistema.



En cuanto a los montos de las pasividades otorgadas por el BPS, entre diciembre de 2004 y enero de 2014 las mismas crecieron en términos reales un 52%, mientras que las jubilaciones y pensiones mínimas aumentaron 241% para el mismo periodo. Esta política de incrementos diferenciales para las pasividades mínimas tuvo un fuerte impacto en los primeros deciles, contribuyendo de esta forma a una mejora en la distribución global de los ingresos.

La combinación de una alta cobertura de pensiones de las personas adulto mayores y una política de incremento de los montos mínimos, se resume en una menor incidencia de la pobreza para este grupo poblacional. Mientras que a nivel total país para 2013 la pobreza ascendió a 11,5%; la misma solamente afectó a un 2,7% de las personas de 65 años y más.

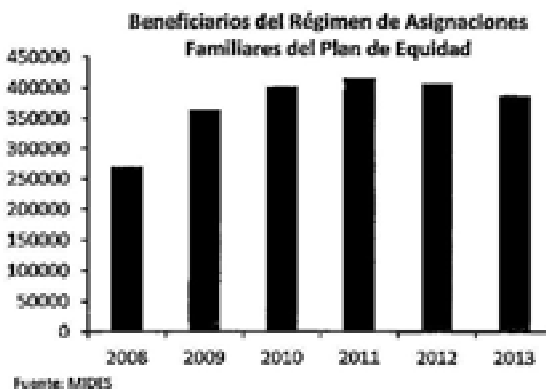
b) Políticas focalizadas

Desde el año 2005 las administraciones del Frente Amplio han puesto en práctica en nuestro país importantes proyectos sociales que forman parte de una transformación de la matriz de protección social.

Este nuevo diseño de las políticas sociales ha permitido alcanzar importantes logros en materia social, reflejados en la reducción de los niveles de pobreza e indigencia y en las mejoras en la distribución del ingreso.

El nuevo esquema de protección y bienestar social ha introducido como un pilar fundamental las transferencias monetarias no contributivas. Entre ellas, se destacan las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y la Tarjeta Uruguay Social. Estas transferencias se han instrumentado de forma focalizada, de modo que los recursos de gasto público social se canalizaran hacia los grupos de mayor vulnerabilidad socioeconómica.

El régimen de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad otorgó en el año 2013 en promedio unas 388 mil prestaciones. Ello involucra alrededor de 200 mil hogares de los cuales más de la mitad pertenecen al primer quintil de ingresos.



En cuanto al programa Tarjeta Uruguay Social (TUS) a abril de 2014 se han otorgado 65.064[43] tarjetas, de las cuales 37.865 son simples y 27.199 de monto duplicado. Como se observa en el siguiente gráfico, en el último

[43] Dato proporcionado por DINEM para abril 2014.

año disminuyó la cantidad de tarjetas simples pero se entregaron más de monto doble. En este año se continúa con el objetivo de focalización sobre las familias más vulnerables, a través de un mayor volumen de visitas, en especial con la llegada al interior rural buscando lograr la cobertura total a nivel nacional.



Fuente: MIDES

En los últimos años, la composición de la población beneficiaria de las transferencias monetarias cambió sustantivamente reorientándose a los estratos de menores ingresos. Esta reorientación no sólo resulta importante por sus consecuencias per se, sino que además permite que una proporción mayor de la población acceda a un conjunto de bienes y servicios que se constituían como derechos no ejercidos. Es decir, las transferencias han operado como una puerta de entrada al sistema de protección social.

Entre otros aspectos, la articulación y coordinación de las políticas se ha visto facilitada por el amplio desarrollo de sistemas de información social.

Producto de los objetivos de gobierno planteados en el marco de la reducción de la pobreza y erradicación de la indigencia en el periodo 2010-2014, surge a partir de 2011 un nuevo desafío para el trabajo de campo del MIDES: identificar y georreferenciar a los hogares con mayores problemas de vulnerabilidad socioeconómica y corregir los errores de focalización de las transferencias monetarias del Plan de Equidad, fundamentalmente de la Tarjeta Uruguay Social (TUS).[44]

---

[44] Ubicar al hogar mediante un punto en un mapa

Este cambio implicó una nueva estructuración y organización del trabajo, la tecnificación de los procedimientos para la georreferenciación de los hogares, la informatización del relevamiento de datos y la inter-operabilidad entre distintos sistemas de información.

Los principales resultados obtenidos han sido: la actualización masiva de información para la corrección de errores de focalización de las transferencias monetarias (AFAM PE y TUS), información sobre microterritorios para el diseño y articulación de políticas territoriales a nivel local, las derivaciones de casos a distintos programas sociales, el trabajo conjunto e intercambio de información con otros organismos del Estado (por ejemplo, BPS, OSE, ANTEL, DINARA, DINATEL, Ministerio de Defensa, IMM), la producción de información y diagnóstico para la toma de decisiones de planes sociales, la generación de cartografía provisoria del tejido urbano no formal y localización de domicilios en dichas zonas imposibles de realizar por otros medios.

A pesar de los avances generados aún persiste el desafío de mejorar la articulación del polo no contributivo, racionalizando las ventanillas de gestión y simplificando los procesos de selección y adjudicación de las mismas. Resulta necesario contar con un sistema de prestaciones monetarias entendido como un conjunto de regímenes y programas de transferencias flexibles pero coordinadas donde puedan enmarcarse todas aquellas prestaciones monetarias no contributivas o con objetivos de asistencia social al margen de su dependencia institucional actual.
Además de las prestaciones monetarias, durante esta administración se han llevado adelante un conjunto de programas con el objetivo de atender situaciones de emergencia de carácter social, sanitario y habitacional.

En primer lugar, se puede mencionar **Uruguay crece contigo** que se implementó a partir del año 2012 para fortalecer la matriz de protección social es. Este programa es ejecutado desde Presidencia de la República, y ha sido prioridad presupuestal para los años que restan del quinquenio.
Uruguay Crece Contigo es un programa que se creó con el objetivo de consolidar y fortalecer un sistema de protección integral para las familias con mujeres embarazadas y niños menores de cuatro años a través de un abordaje de cercanía y acompañamiento familiar. En particular, el programa centró su trabajo en disminuir la prevalencia de anemia en el embarazo y en los menores de 4 años, disminuir la incidencia de sífilis gestacional, mejorar la calidad de los controles de embarazo y la captación precoz de los mismos, disminuir la incidencia de niños con bajo peso y baja talla para su edad y garantizar el acceso a las prestaciones sociales correspondientes.

Hasta diciembre de 2013 el programa atendió a 4.473 familias lo que implicó trabajar con 19.932 personas. Hasta junio de 2013 las acciones se desarrollaron en 10 departamentos, y a partir de allí se extendieron a todos los departamentos del país. El trabajo con estas familias se ha realizado a través de equipos de cercanía que contactan a la familia y establecen un acuerdo de trabajo. El trabajo desempeñado por los equipos incluye principalmente trabajo en el hogar de orientación y diagnóstico en los diversos temas vinculados a los objetivos del programa; coordinación interinstitucional y mejora de la accesibilidad de las familias a las prestaciones y servicios a los que tienen derecho.

Como está ampliamente demostrado, la primera infancia es el periodo clave para el desarrollo posterior del individuo, tanto en el aspecto intelectual como emocional, físico/inmunológico y social; por ello la relevancia de aplicar este modelo de intervención en nuestro país. A su vez, las experiencias de "Chile Crece Contigo" a nivel internacional y "Canelones Crece Contigo" a nivel nacional evidencian empíricamente los buenos resultados de este tipo de programas de protección integral.

Además, desde el año 2012 se vienen implementando desde el MIDES y en forma coordinada con otros organismos del Estado nuevos programas en materia educativa, laboral y sanitaria. Uno de estos programas es **Jóvenes en Red,** que tiene como población objetivo los jóvenes entre 14 y 24 años pertenecientes a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza desvinculados del mercado formal de empleo e instituciones educativas. Por cada equipo de trabajo se atiende hasta 60 jóvenes a través de componentes educativos y laborales, con un abordaje integral considerando el territorio y la comunidad donde están insertos dichos jóvenes.

El primer componente del programa consiste, por un lado, en apoyo económico y alimentario para la permanencia en el plan. A su vez se realiza acompañamiento al joven mediante trabajo con su familia y la firma de un acuerdo educativo. En tercer lugar, se realiza un seguimiento para lograr el egreso del programa que contemple inserción educativa y/o laboral sostenida y que tenga perspectiva de sustentabilidad futura.

El segundo componente se conforma de tres modalidades en la participación de los espacios de formación. La primera modalidad consiste en la iniciación a la formación profesional, la segunda se compone de talleres socio-educativos a cargo del equipo técnico, y la tercera es una modalidad flexible de formación y/o acreditación de la educación formal.

El tercer componente del programa es de carácter laboral, y se desarrolla a través de talleres de orientación educativo-laboral, instancias individuales de orientación vocacional y laboral, y acciones de intermediación laboral para jóvenes y adolescentes. Por último, el componente comunitario consiste en el desarrollo de actividades diversas dirigidas a la comunidad local, a través de la iniciativa de los jóvenes y con apoyo de los educadores.

En el año 2013 el programa atendió a 2.000 jóvenes y en lo que lleva de 2014 sumó 800 más.

Otro programa que surgió en 2012 es **Cercanías, Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de las Familias que se** propone mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado. Cercanías es una estrategia para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad social llevada a cabo de forma interinstitucional por: MIDES, INAU, ASSE, MSP, ANEP, BPS, MVOTMA y MTSS. De este modo, a través de los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF), Cercanías desarrolla un trabajo integral y de proximidad con las familias, para garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes.

Hasta abril de 2014 se han conformado 47 ETAF cubriendo todo el territorio nacional y se han atendido alrededor de 1900 familias, lo que implica un total de 11.800 beneficiarios aproximadamente.

Por último, desde el 2013 se puso en marcha el **Plan 7 zonas**, que está a cargo del MIDES y del Ministerio del Interior. Este programa tiene como objetivo generar una modalidad de intervención urbana integral, reforzando los programas prioritarios, fortaleciendo las prestaciones sectoriales en intensidad y accesibilidad, con mejoras en infraestructura para la convivencia y despliegue de seguridad local, estructurada entorno al urbanismo social y llegada de más policía comunitaria.

Las zonas intervenidas son Marconi, Chacarita de los Padres y Santa Teresa, Tres Ombúes (Cantera del Zorro) y Barrio Ituzaingó en Montevideo, Vista Linda, Obelisco y la Villa Manuela de Barros Blancos en Canelones. La población total que reside en estas localidades es de 31.151, y la población joven (entre 0 y 29 años de edad) representa algo más del 50% del total.

c) Cuidados

En el periodo 2005-2010 se instaló la necesidad de discutir sobre los cuidados de las personas dependientes en Uruguay. En mayo de 2010, por Resolución Presidencial, el gobierno creó un Grupo de Trabajo para analizar una propuesta de construcción de un Sistema de Cuidados. Este grupo se conformó en el mes de junio con una amplia participación interinstitucional: el MIDES (coordinador), el MSP, MTSS, MEF, BPS, ASSE e INAU.

El trabajo de este grupo se centró en la elaboración de un diagnóstico de situación de los cuidados en nuestro país, en la discusión de definiciones conceptuales y de lineamientos que guiarían la construcción del Sistema. Este grupo de trabajo realizó en 2011 una amplia consulta pública que pretendió posicionar el tema del cuidado en la agenda y recoger la opinión de la sociedad básicamente en relación a los problemas de las personas y los servicios en la materia así como en relación a las propuestas de respuesta a la situación. Entre el 1 de setiembre y el 4 de noviembre de 2011 se desarrollaron 9 consultas centrales (3 por población prioritaria) y 23 consultas descentralizadas en todo el país en las que participaron más de 3000 personas representantes de 1800 organizaciones.

De este proceso de trabajo surgió el documento "Hacia un modelo solidario de Cuidados" que fue validado por el Gabinete Social donde se plasmaron los principios orientadores para la construcción de un futuro Sistema Nacional de Cuidados (SNC). Asimismo, se generó un Documento de propuestas de institucionalidad y financiamiento del Sistema de Cuidados.

La necesidad de pensar en el cuidado de las personas dependientes y de generar políticas para esta población busca promover la corresponsabilidad en los cuidados entre hombres y mujeres y entre el Estado, familias y el mercado. Actualmente, existe una desigual distribución del trabajo no remunerado entre mujeres y hombres donde son las mujeres las que mayoritariamente se encargan de las tareas de cuidados. Esto se refleja en una participación minoritaria de la mujer en la esfera pública de la vida: trabajo, estudio, participación política y social, socialización, entre otras.

El Grupo de Trabajo del Sistema de Cuidados propone entre los principios orientadores del Sistema que éste apunte a constituirse como política universal focalizando sus acciones iniciales en los colectivos de mayor vulnerabilidad social. Así, se definieron cuatro colectivos: infancia con

énfasis en primera infancia (0 a 3 años), las personas adultas mayores dependientes, los discapacitados y los cuidadores.

Uruguay cuenta con una oferta de servicios de cuidados a nivel público y privado para las cuatro poblaciones definidas. Si bien estos servicios de cuidados se prestan sin un marco articulador como el que se pretende con el SNC, ya que tienen una cobertura limitada en muchos casos y con diferente grado de calidad, es un punto de partida importante sobre el cual trabajar. En relación a la oferta de servicios públicos de cuidados, el MIDES estima que implica un costo de 156 millones de dólares aproximadamente, lo que significa un 0,38% del PIB.

Para la **primera infancia**, que va desde 0 a 3 años de edad, la cobertura gratuita alcanza aproximadamente al 20% de la población de esta edad.

Esta cobertura está mayoritariamente cubierta por los centros CAIF[45] que atienden de forma diaria a aproximadamente 28.000 niños de 2 y 3 años de edad[46]. El proceso de la ENIA, llevado a cabo en 2008, supuso la preexistencia de un fuerte consenso en la extensión del Plan CAIF como eje de la estrategia de cuidados en la primera infancia con énfasis en servicios de calidad para el desarrollo infantil. La cantidad de centros CAIF que en 2010 era de 307 se estima que alcance a 423 para finales de 2014, lo que supone un incremento de 116 CAIF en el actual periodo de gobierno.

A esto se le agregan los jardines de infantes de la ANEP que cubren a 7.000 niños de 3 años, centros de Primera Infancia gestionados por INAU en convenio con OSC y programa "Nuestros Niños" gestionado por la IMM que entre los dos suman aproximadamente una atención de 3.000 niños. Cabe mencionar asimismo, que existen servicios de cuidado de tiempo completo bajo el Programa de acogimiento familiar que implica el cuidado en hogares particulares a cambio de una transferencia por parte del INAU y la atención integral de tiempo completo en hogares colectivos (609 niños atendidos en estas dos modalidades).

Como innovación, en 2013 se entregaron bonos de cuidado para niños y niñas que pertenecen a los hogares beneficiarios de los programas prioritarios (Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo, Cercanías) para que asistan a centros de educación inicial privados cuando no existan cupos disponibles en los centros CAIF. En 2013 se entregaron 200 bonos y están

---

[45] Gestionados por Plan CAIF en convenio con OSC, en el marco del INAU

[46] CAIF cuenta también con un programa denominado Estimulación Oportuna que atiende a bebes de 0 a 2 años de edad pero una vez por semana, por lo cual no se contabiliza como servicio de cuidado.

previstos 400 bonos para el 2014. También dirigidos a la primera infancia, se implementaron los CAIF inclusivos. Se trata de un proyecto piloto de inclusión de niños y niñas con discapacidad en los CAIF con 20 experiencias.

Para la **población adulta mayor dependiente** la cobertura es menos importante en relación a la de la primera infancia. Para esta población el servicio más difundido son las residencias de larga estadía, que según el Censo 2011 son 844 en las que viven 11.560 personas de 65 y más años, lo que representa el 2,5% de la población. El resto de las prestaciones incluyen Cupos cama en Hogares de ancianos para pasivos del BPS, Hospital – Centro Geriátrico "Dr. Luis Piñeyro del Campo" destinado a la atención geriátrica gerontológica integral de personas de 65 años y más de edad usuarias de ASSE en Montevideo, 7 Hogares de ASSE en el Interior que desarrollan servicios de larga estadía, Hogar de Pando; Programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil del BPS, cuyo objetivo es el fortalecimiento de las organizaciones civiles sin fines de lucro que gestionan residencias de larga estadía; Convenio de cooperación del MIDES con el Hogar José Pedro Varela de Lavalleja que incluye atención a población mayor con dependencia; casas asistidas y similares: Tarará Unión, Refugios 24 horas y diurnos del MIDES para personas con discapacidad y/o dependencia (centros Casavalle y Chimborazo).

Vinculada a esta población, se realizó la experiencia **piloto de Teleasistencia** en complejos habitacionales del BPS. Se trata de un servicio de prevención y ayuda pensado para personas mayores que pasan mucho tiempo solas y puedan requerir atención en cualquier momento. Está basado en un dispositivo con el que cuenta el adulto mayor que sirve para avisar fácilmente en caso de necesitar ayuda.

Para las **personas con discapacidad** existen varios centros públicos de atención: Centros de atención de niños y niñas con discapacidad intelectual o motriz del instituto INAU; Centro Casa Gardel que actualmente es parte de ASSE, Colonia "Santín Carlos Rossi", Colonia "Dr. Bernardo Etchepare", Centros Diurnos de Rehabilitación de Salud Mental y los Cottolengos "Don Orione" Masculino y Femenino (transferencias).

Con el fin de avanzar en la protección a la persona con discapacidad se aprueba en marzo de 2010 la Ley N° 18.651. La misma, procura asegurarles atención médica, educación, rehabilitación física, psíquica, social, económica y profesional, y cobertura de seguridad social a las personas en esta condición. Actualmente se encuentra en proceso de

reglamentación el artículo 25 de dicha ley donde se faculta al Poder Ejecutivo a crear el Programa de Asistentes Personales para Personas con Discapacidades Severas.

Este programa tiene por objeto apoyar a las personas con discapacidad severa a realizar las actividades básicas de la vida diaria y, de modo particular, los referentes al cuidado personal como levantarse de la cama, higiene, vestido, alimentación, movilización y desplazamiento, trabajo, estudio y recreación, entre otras. Para ello, el beneficiario percibiría una prestación para contratar a un asistente personal. Con este fin, el programa tiene aprobados 11 millones de dólares anuales lo que permitirá atender a 2.200 beneficiarios.

Otro avance importante fue la aprobación del proyecto de ley **de licencias por maternidad y paternidad** que otorga más beneficios a los trabajadores privados y aumenta el universo de beneficiarios incluyendo a trabajadores independientes y monotributistas. La ley incrementa en dos semanas la licencia maternal que hasta antes de la ley era de 12 semanas; otorga a los padres 10 días adicionales a los 3 que tenían por licencia paternal e incluye un subsidio de medio horario parental (es decir, puede ser usufructuado por el hombre o la mujer) hasta los seis meses del bebé[47].

En relación a las **cuidadoras y cuidadores**, se elaboró una propuesta de Sistema de Formación de Cuidadores para personas adultas mayores y personas con discapacidad, contemplando tanto los cuidados domiciliarios como los cuidados en instituciones, cuyas primeras acciones se están poniendo en marcha.

Cabe mencionar que se formuló el **Baremo** de la Dependencia que permite medir objetivamente el grado de dependencia de una población. Por otro lado se realizó la revisión de la regulación de residencias de larga estadía para personas adultas mayores y se transfirió la competencia exclusiva del MSP en esta materia a Inmayores/MIDES, con el MSP en lo que hace a lo estrictamente sanitario.

La estrategia actual hacia el Sistema de Cuidados que surge del Grupo de Trabajo y fue validado por el Gabinete Social establece como prioridades la regulación de servicios públicos y privados dentro y fuera del hogar; la formación de cuidadores y cuidadoras y la ampliación de servicios existentes o creación de nuevos.

---

[47] Estos beneficios se darán de forma escalonada. En el presente año, primer año de vigencia de la ley, se otorgará el medio horario parental hasta los 4 meses del bebé, en 2015 será hasta los 5 meses y en el 2016 se completará el beneficio. En relación a la licencia paternal, este año se otorgaron 3 días adicionales, en 2015 serán 6 días para llegar a 2016 con los diez días adicionales.

VI.EL ESCENARIO MACROECONÓMICO 2014-2016

1. Las perspectivas de la economía mundial

A medida que los efectos de la crisis financiera se disipan, la dinámica de la economía mundial comienza a estar pautada por dos tendencias que operan en sentidos opuestos. Por un lado, el fortalecimiento económico de los países desarrollados se afianza lentamente en el marco de recuperación de los mercados financieros y menores preocupaciones por la sostenibilidad de la deuda pública. Por otro, las economías emergentes enlentecen el ritmo de expansión de los últimos años en un contexto financiero más restrictivo y señales de disminución de las tasas de crecimiento potencial en algunos países como China, India y Brasil.

Las últimas proyecciones elaboradas por el FMI en abril, señalan un crecimiento mundial inferior al proyectado un año atrás para el mismo horizonte de proyección. El producto crecería una tasa anual de 3,6% en 2014 y 3,9% en 2015, dejando atrás tasas superiores al 4% que parecían alcanzables en aquel momento en buena medida por la fuerte expansión esperada de las economías emergentes.

El crecimiento de las economías desarrolladas se caracteriza por una recuperación que se asienta sobre bases sólidas en Estados Unidos, en el marco del mantenimiento de políticas monetarias acomodaticias y políticas fiscales menos restrictivas. Por su parte, el crecimiento de la Zona Euro sigue siendo a dos ritmos, más fuerte en los países del núcleo y débil en los países que enfrentan altos niveles de deuda y fragmentación financiera que debilita la expansión de la demanda interna.

Las economías emergentes y en desarrollo crecen a un menor ritmo a medida que se disipan las condiciones financieras favorables de los últimos años. En América Latina y el Caribe los pronósticos de crecimiento para los próximos años son moderados y es de prever que el impacto de la mayor demanda externa de los países desarrollados compense los menores precios de las materias primas que exporta.

La expansión de la actividad económica en Brasil no logra consolidarse producto de restricciones de oferta y debilidad de la inversión privada. Las perspectivas para Argentina no son favorables y continúan condicionadas a un alto nivel de incertidumbre, pese a que las variables financieras han mostrado cierta mejora.

Finalmente, la economía China continuará creciendo a tasas elevadas aunque menores a las observadas en los últimos años, en el marco de anuncios de planes de reforma que buscan cambiar el patrón de crecimiento y conducir a la economía hacia una trayectoria más equilibrada y sostenible.

Las tasas de interés permanecerán bajas durante 2014 para comenzar a repuntar hacia 2015, anticipando los aumentos de la tasa de interés fijada por la Reserva Federal de Estados Unidos. De acuerdo a lo dado a entender por este organismo, la suba de la tasa de interés de referencia comenzará a mediados del próximo año en la medida que el mercado laboral continué recuperándose gradualmente.

La inflación internacional permanecerá bajo control en el horizonte de proyección, en buena medida debido a que la actividad aún se ubicará por debajo del potencial en las economías desarrolladas. Asimismo, la corrección a la baja en los precios de los insumos ayudará a aliviar las presiones inflacionarias. El aumento de la oferta de los *commodities* alimenticios y energéticos y el paulatino fortalecimiento del dólar en los mercados internacionales presionará a la baja los precios de las materias primas. Sin embargo, en un marco de desaceleración ordenada de la economía china es poco probable esperar caídas pronunciadas de los bienes alimenticios.

Escenario Internacional

	2011	2012	2013	2014*	2015*	2016*
PIB mundial (var. volumen físico)	3,9%	3,2%	3,0%	3,6%	3,9%	4,0%
Economías desarrolladas	1,7%	1,4%	1,3%	2,2%	2,3%	2,4%
EE.UU	1,8%	2,8%	1,9%	2,8%	3,0%	3,0%
Zona Euro	1,6%	-0,7%	-0,5%	1,2%	1,5%	1,5%
Economías emergentes y en desarrollo	6,3%	5,1%	4,7%	4,9%	5,3%	5,4%
China	9,3%	7,7%	7,7%	7,5%	7,3%	7,0%
América Latina y el Caribe	4,6%	3,1%	2,7%	2,5%	3,0%	3,3%
Brasil	2,7%	1,0%	2,3%	1,8%	2,7%	3,0%
Tasa de interés (Libor a 6 meses, cierre anual)	0,8%	0,5%	0,3%	0,4%	1,3%	2,3%
Inflación internacional (var. prom. anual)	4,9%	3,9%	3,6%	3,5%	3,4%	3,6%
Pr. commodities alimenticios (var prom. anual)	19,9%	-2,4%	1,1%	-5,3%	-5,9%	0,0%
Pr. petróleo (US$ por barril)	111,0	112,0	108,8	106,0	103,0	98,2

Fuente: Bloomberg y FMI
Nota: * Proyectado

En resumen, para los próximos años se espera un escenario internacional menos favorable para Uruguay. Ni todos los países desarrollados ni la región transitan aún sobre sendas de crecimiento duradero y esto podría impactar en el desempeño de nuestra economía.

Las perspectivas del escenario internacional para los próximos años no están libres de riesgos a la baja y si bien aquellos vinculados con algunas economías avanzadas han perdido relevancia, los relacionados con las economías emergentes se han agravado. En particular, los inversionistas extranjeros están más atentos al desempeño macroeconómico de estos países y más sensibles a la debilidades de sus políticas. El encarecimiento del capital podría conducir a un enfriamiento de la inversión y del consumo con los consiguientes efectos sobre el crecimiento económico. Asimismo, una normalización más rápida a lo esperado de la política monetaria estadounidense podría motivar una fuerte salida de capitales en estas economías y desatar un escenario más volátil al proyectado.

2. La evolución esperada de las variables macroeconómicas

El desempeño observado de la oferta agregada y algunos componentes de la demanda agregada de la economía uruguaya en 2013 superó las proyecciones macroeconómicas elaboradas en oportunidad de la última Rendición de Cuentas.

La actividad económica creció 4,4% en 2013 por encima del 4% previsto un año atrás, impulsada fundamentalmente por la expansión de la inversión y el consumo. Por su parte, la demanda externa mostró un crecimiento inferior al esperado contribuyendo marginalmente al incremento del PIB.

La formación bruta de capital fijo creció 1 punto porcentual por encima de lo previsto inicialmente. En el sector privado, se registró un menor dinamismo por la culminación de las obra de la planta de celulosa de Montes del Plata que fue compensada por la inversión en prospección y exploración de hidrocarburos en la plataforma continental así como en otras actividades. En el sector público, se llevaron adelante importantes obras de construcción fundamentalmente por parte de las empresas públicas como la instalación de fibra óptica de Antel y el ciclo combinado de UTE, entre otras.

Luego de once años consecutivos de incremento de los ingresos de los hogares y tasas de empleo que permanecen elevadas en términos históricos, el consumo privado continuó creciendo por encima del PIB, aunque a un menor ritmo que en años anteriores.

ESCENARIO MACROECONÓMICO [illegible]

	2013		2014	
	Previsto en RC 2012	Observado	Previsto en RC 2012	Proyección actual
Cuentas Nacionales (variación vol físico)				
PIB	4,0%	4,4%	4,0%	3,0%
Importaciones de bienes y servicios	2,5%	2,8%	0,1%	3,0%
Formación Bruta de Capital Fijo	5,3%	6,2%	-4,2%	3,4%
Gasto de Consumo Final	4,2%	5,2%	4,1%	4,0%
Exportaciones de bienes y servicios	3,2%	0,1%	9,0%	2,8%
PIB (Millones de $)	1.133.515	1.140.989	1.261.376	1.275.112
Sector Externo (variación en dólares)*				
Exportaciones de bienes (FOB)	4,8%	4,1%	5,5%	4,5%
Importaciones de bienes (CIF) s/petróleo	5,8%	8,9%	4,0%	8,7%
Cuenta corriente (en % PIB)	-4,0%	-5,6%	-1,8%	-4,6%
Precios (var prom anual)				
IPC	7,9%	8,6%	6,4%	8,8%
Tipo de Cambio	1,1%	0,8%	11,4%	12,1%
Deflactor PIB	7,5%	7,6%	7,0%	8,5%
Salarios (var real prom anual)				
IMS general	2,9%	3,0%	2,2%	3,2%
Mercado de trabajo				
Ocupación (var % personas, total país)	0,1%	0,1%	0,5%	0,9%

Nota: * Exportaciones e importaciones de bienes-Aduana. No incluye Zonas Francas

Las exportaciones de bienes y servicios no mostraron aumentos en volúmenes respecto al año anterior. El crecimiento de ventas externas de bienes, fundamentalmente de productos agrícolas, fue compensado por menores ventas asociadas al magro desempeño de la actividad turística. Por su parte, las importaciones de bienes y servicios mostraron una importante desaceleración debido a la culminación de lás obras de la planta de celulosa en Colonia y a menores compras de combustibles para generación eléctrica.

En materia de precios, la economía siguió enfrentando presiones inflacionarias como consecuencia de una demanda interna que permanece firme en un contexto donde se comienzan a observar restricciones de oferta debido al pleno empleo de lás capacidades productivas en algunos sectores.

Finalmente, en el frente laboral, en 2013, el salario real y la demanda de trabajo evolucionaron de acuerdo a lo previsto en la Rendición de Cuentas anterior.

En función de la información de Cuentas Nacionales divulgada por el BCU, y de acuerdo a la evolución reciente de algunos indicadores de actividad disponibles, la economía uruguaya muestra señales de menor dinamismo en los primeros meses de 2014. En base a esta evolución, y a la luz de un escenario internacional que se presenta menos favorable que un año atrás, en esta Rendición de Cuentas se revisa la proyección del crecimiento del PIB para 2014 a 3%.

Se espera que la demanda interna continué impulsando al alza el nivel de actividad. En línea con el crecimiento de los ingresos, el consumo final continuará firme evolucionando por encima del PIB y a tasas algo menores a las verificadas un año atrás. Por su parte, la formación bruta de capital fijo crecerá a impulso del sector público y en menor medida, del sector privado. Esta última mostrará un menor dinamismo a instancias de la culminación de la obra de construcción de Montes del Plata, pero esto será compensado en parte por la inversión asociada a la instalación de parques eólicos.

En el frente externo, se proyecta que las exportaciones de bienes y servicios presenten un crecimiento menor al previsto inicialmente debido en buena medida al retraso en la puesta en funcionamiento de la nueva planta de celulosa que comenzará a exportar en el segundo semestre del año (y no a comienzo del año como estaba previsto) y aún no utilizará el total de su capacidad productiva. Asimismo, las menores ventas de servicios asociadas al turismo así como de productos cárnicos al exterior constatadas en los primeros meses del año explican también este magro desempeño. Por otro lado, la oferta de bienes y servicios importados crecerá impulsada por las mayores importaciones de bienes de capital asociadas a la instalación de parques eólicos. Esta evolución de la cuenta comercial junto con un saldo negativo en la cuenta rentas, explicarán que el déficit de cuenta corriente permanezca en niveles cercanos al 4,6% del PIB.

El control de la inflación seguirá siendo el principal desafío de política económica para la actual administración permitirán una gradual convergencia de la inflación al rango objetivo establecido por el Comité de Coordinación Macroeconómica. Por su parte, el tipo de cambio seguirá mostrando una trayectoria ascendente en un contexto financiero más

inestable para los países emergentes, recuperación del crecimiento en EE.UU y fortalecimiento del dólar a nivel global.

Los acuerdos alcanzados en la Quinta Ronda de Negociación Colectiva pautaron una moderación de los incrementos reales respecto a lo laudado en rondas anteriores. En línea con lo propuesto en los lineamientos del Poder Ejecutivo donde se promovían ajustes anuales para atenuar que empujes inflacionarios transitorios se trasladaran a salarios, acentuando la inercia inflacionaria, la mayoría de los convenios (82% del total) establecieron ajustes anuales por inflación. En la medida que buena parte de esos ajustes anuales se concentraron en el mes de julio, es de esperar que el crecimiento real de los salarios privados de 2014 sea superior al del año anterior y que para los próximos años se aproxime al 2% anual. Por su parte, cabe prever que la generación de empleo permanezcá firme y que la tasa de empleo se mantenga en niveles elevados.

En el cuadro siguiente se detalla la trayectoria prevista para las principales variables económicas para 2015 y 2016:

	2011	2012	2013	2014*	2015*	2016*
Cuentas Nacionales (variación vol físico)						
PIB	7,3%	3,7%	4,4%	3,0%	3,3%	4,0%
Importaciones de bienes y servicios	2,8%	0,0%	0,0%	3,0%	4,2%	3,0%
Formación Bruta de Capital Fijo	6,2%	0,0%	0,0%	3,4%	6,8%	6,1%
Gasto de Consumo Final	5,2%	0,0%	0,0%	4,0%	3,5%	3,8%
Exportaciones de bienes y servicios	0,1%	0,0%	0,0%	2,8%	7,8%	5,0%
PIB (Millones de $)	912.340	1.015.597	1.140.869	1.275.112	1.409.394	1.553.716
Sector Externo (variación en dólares) 1/						
Exportaciones de bienes (FOB)	17,7%	10,1%	4,1%	4,5%	5,5%	6,0%
Importaciones de bienes (CIF) s/petróleo	24,0%	1,0%	8,9%	6,7%	6,0%	4,1%
Cuenta corriente (en % PIB)	-2,9%	-5,4%	-5,6%	-4,6%	-3,9%	-3,3%
Precios (var prom anual)						
IPC	8,1%	8,1%	8,6%	8,8%	7,5%	6,8%
Tipo de Cambio	-3,7%	5,2%	0,8%	12,1%	6,4%	7,8%
Deflactor PIB	9,0%	7,4%	7,6%	6,5%	7,0%	6,0%
Salarios (var real prom anual)						
IMS general	4,0%	4,2%	3,0%	3,2%	1,5%	2,0%
IMS público	2,6%	3,4%	2,1%	2,2%	0,5%	1,9%
IMS privado	4,9%	4,7%	3,5%	3,7%	2,1%	2,1%
Mercado de trabajo						
Ocupación (var % personas, total país)	4,8%	-0,6%	0,1%	0,9%	0,5%	0,4%
Tasa de desempleo (prom. anual, total país)	6,3%	6,5%	6,5%	6,7%	6,6%	6,7%

Nota: * Cifras proyectadas
1/Exportaciones e Importaciones de bienes-Aduana. No incluye Zonas Francas

Teniendo en cuenta los fundamentos macroeconómicos de la economía uruguaya y a la luz de un escenario internacional que seguirá recuperándose en los próximos años, se espera que el PIB crezca en torno al 3,3% en 2015 y alcance la tasa de crecimiento tendencial de 4% en 2016. Desde el punto de vista de la demanda, se espera una aceleración de las exportaciones en detrimento de un descenso paulatino en el ritmo de crecimiento del gasto interno.

En el marco de aumentos salariales menores a los observados años atrás, el consumo mostrará un crecimiento similar al del PIB en el horizonte de proyección. Por su parte, la inversión seguirá mostrando un importante dinamismo a lo que se sumará la instalación de la regasificadora en 2015 y 2016 y el inicio de las obras del puerto de aguas profundas y el proyecto minero de Aratirí en el último año del horizonte de proyección.

En un contexto internacional de mayor crecimiento en las economías desarrolladas y una recuperación gradual de la competitividad externa, las exportaciones de bienes y servicios del país crecerán a buen ritmo, a lo que se le sumará el incremento de las ventas de Montes del Plata en 2015, que será su primer año completo de producción.

En lo que respecta a los precios internos, se espera que las presiones inflacionarias continúen cediendo a medida que se enlentezca la demanda doméstica en un marco monetario más contractivo y que la tasa de inflación se aproxime paulatinamente al techo del rango meta establecido por el Comité de Coordinación Macroeconómica.

VII. LA POLÍTICA FISCAL DE ESTA ADMINISTRACIÓN

1. El cierre fiscal 2013

El resultado global del Sector Público Consolidado en 2013 se ubicó en -2,4% del PIB[48]. La cifra proyectada en la pasada Rendición de Cuentas había sido de 2,1% del PIB.

Tanto la recaudación del Gobierno Central como la del BPS se ubicaron al cierre de 2013 por encima de lo programado en la pasada Rendición de Cuentas. Esto se explica en buena medida por el desempeño de los indicadores macroeconómicos más relevantes para las finanzas públicas. El PIB, el consumo privado, las importaciones, el salario real y el empleo formal estuvieron levemente por encima de lo proyectado en dicha instancia, lo que impactó positivamente en los ingresos del GC-BPS.

Por el contrario, el resultado primario corriente de las empresas públicas se ubicó por debajo de lo proyectado en 0,2% del PIB. En el marco de la política destinada a contener el repunte inflacionario, las finanzas de las empresas públicas continuaron siendo afectadas negativamente por el desfasaje entre la evolución de los costos corrientes y los ajustes tarifarios.

En lo que refiere a los egresos primarios del sector público no financiero, el desvío fue de 0,8% del PIB. Esta diferencia se explicó fundamentalmente por mayores egresos por transferencias e inversiones. En lo que respecta a la primer partida, el mencionado incremento de la masa salarial formal por encima de lo previsto trae aparejado un aumento en los egresos de transferencias a AFAPs y prestaciones de quienes cotizan al BPS. Además, se verificaron desvíos adicionales en los egresos del subsidio por desempleo, subsidio por enfermedad y pagos por cápitas del Fonasa.

Las erogaciones de inversiones fueron 0,3% del PIB superiores a lo proyectado en la pasada instancia de Rendición de Cuentas, lo que obedeció mayoritariamente a mayores niveles de ejecución de ANTEL y en menor medida de UTE.

[48] Medición por arriba de la línea.

Por su parte, los egresos correspondientes a gastos no personales, remuneraciones y pasividades se ubicaron prácticamente en línea con lo proyectado, en tanto que los pagos de intereses estuvieron 0,2% del PIB por debajo de lo estimado.

RESULTADO GLOBAL DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO AÑO 2013

Cifras en millones de pesos	2013 Proy. RC 2012 En % del PIB	2013 Observado En % del PIB	Diferencia En % del PIB
INGRESOS S. [PÚBLICO NO FIN.]	30,0	30,4	0,4
Ingresos Gobierno Central	20,9	21,3	0,4
Ingresos BPS	7,4	7,5	0,2
Resultado primario corriente Emp.Públicas	1,8	1,6	-0,2
[EGRESOS PRIMARIOS S. PÚBLICO NO FIN.]	29,2	30,1	0,8
Remuneraciones	5,2	5,1	-0,1
Gastos no personales	3,7	3,8	0,1
Pasividades	9,2	9,2	0,0
Transferencias	8,0	8,4	0,4
Inversiones*	3,2	3,5	0,3
RESULTADO PRIMARIO OTROS ORGANISMOS (BSE-BCU-Intendencias)	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[RESULTADO PRIMARIO S. P. CONSOLIDADO]	0,9	0,4	-0,5
INTERESES	3,0	2,8	-0,2
RESULTADO GLOBAL S. PUB. CONSOLIDADO	-2,1	-2,4	-0,3

Nota: * Todos los conceptos refieren al consolidado GC-BPS excepto el rubro Inversiones en el que se incluyen también las EEPP.

2. La programación fiscal para lo que resta del periodo presupuestal

Teniendo en cuenta la evolución de las cuentas públicas hasta mayo y el marco macroeconómico revisado comentado anteriormente se revisó la programación fiscal para lo que resta del presente periodo presupuestal.

2.1 Año 2014

Se proyecta que el déficit global del Sector Público Consolidado se ubique en 3,3% del PIB al cierre del presente año.

En primer lugar los ingresos del Gobierno Central-BPS fueron ajustados al alza en 0,3% del PIB, lo que obedece principalmente a la recaudación del BPS, que en 2013 estuvo por encima de lo proyectado, pues tanto los salarios reales como los cotizantes crecieron por encima de lo previsto. Para el presente año, se espera que ambas variables continúen creciendo aunque a menor ritmo.

Por el contrario, el resultado primario corriente de las Empresas Públicas fue corregido a la baja para el presente año en 0,4% del PIB, en la medida que se espera que el efecto negativo sobre el resultado del desfasaje tarifario continúe impactando en 2014.

En lo relativo a los egresos primarios del Sector Público, el rubro Transferencias[49] fue ajustado al alza en 0,4% del PIB, incorporando una mayor base de programación de 2013 y reflejando las actuales proyecciones de crecimiento del salario real y cotizantes del BPS para el presente año.

El resto de los egresos primarios corrientes del Gobierno Central-BPS muestran un incremento de 0,2% del PIB, que responde a gastos no personales y pasividades.

En lo que respecta a los egresos de inversiones se espera que en el presente año se ubiquen en 3,5% del PIB, es decir 0,3% del PIB por encima de lo estimado en la Rendición de Cuentas 2012. Esto obedece enteramente a un ajuste de los egresos correspondientes a las empresas públicas. Como fue mencionado anteriormente, en 2013 la ejecución de estas inversiones fue muy elevada y se prevé que esto continúe en 2014 en la medida que los principales proyectos alcancen su etapa de maduración.

2.2 Año 2015

Teniendo presente que parte de los factores que motivaron las modificaciones en el resultado fiscal en el presente año son de carácter

[49]Cabe recordar que en este rubro se incluyen las prestaciones a activos del BPS, el seguro de enfermedad, los fondos transferidos a las AFAPs y los recursos que el Gobierno Central traspasa a los Gobiernos Departamentales, entre otros.

permanente, es necesario realizar ajustes a las proyecciones del año 2015. En particular, en las partidas de carácter endógeno como los ingresos y los egresos por pasividades y transferencias, los ajustes realizados en 2014 se arrastran hacia 2015. Asimismo las nuevas proyecciones contemplan la actualización de los supuestos del escenario macroeconómico.

Para los egresos de gastos no personales, salarios e inversiones de Gobierno Central-BPS, como es habitual la proyección incorpora el crédito presupuestal estimado que se asignó en todas las instancias presupuestales de la actual administración, al tiempo que se realizan supuestos sobre el grado de ejecución de las diversas partidas. Se prevé que para 2015 las partidas de gastos no personales e inversiones se reduzcan 0,3% del PIB respecto a 2014 en la medida que se replican las partidas presupuestales del año anterior.

En lo que refiere a las inversiones de empresas públicas, como fue comentado anteriormente, a partir de 2013 se verificó un incremento sustancial en la ejecución y si bien se espera una moderación para 2015, los montos invertidos permanecerán en niveles elevados.

Por último, se prevé que los intereses de deuda se incrementen 0,4% en 2015 respecto a 2014. Esto obedece al aumento previsto en los intereses pagados por el BCU en el marco de la suba de tasas de sus instrumentos que se ha experimentado en los pasados meses.

Cabe destacar que la estrategia de desdolarización de deuda y el mantenimiento de altos niveles de reservas internacionales implican un costo fiscal en materia de intereses de deuda que ha afectado las finanzas públicas en estos años. El mantenimiento de altos niveles de reservas impone un costo de intereses por el diferencial entre las tasas de fondeo y de rendimiento de las reservas internacionales. Considerando el stock de reservas excedentes del sector público este costo se estima en 0,5% del PIB para 2013. La estrategia de desdolarización de la deuda también implica un costo en materia de intereses. Si en 2013 el total de la deuda bruta hubiera estado denominada en moneda extranjera, el ahorro de intereses habría sido 0,8% del PIB.

Para el año 2015 la proyección pasiva del resultado fiscal apunta a un déficit global del Sector Público Consolidado en torno al -3,2% del PIB.

Las proyecciones fiscales para lo que resta del periodo presupuestal se resumen en el siguiente cuadro.

RESULTADO GLOBAL DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO En % del PIB	2012	2013	2014*	2015*
INGRESOS S. PÚBLICO NO FINANCIERO	**28,4**	**30,4**	**30,0**	**29,7**
Gobierno Central	20,4	21,3	21,1	20,9
DGI	17,3	17,6	17,7	17,7
Comercio Exterior	1,1	1,1	1,1	1,1
Otros**	2,0	2,6	2,3	2,1
BPS	7,1	7,5	7,8	7,9
Resultado Primario Corriente Empresas Públicas	0,8	1,6	1,1	1,0
EGRESOS PRIMARIOS S. PÚBLICO NO FIN.	**28,7**	**30,1**	**30,5**	**29,9**
Egresos Primarios Corrientes Gobierno Central - BPS	25,8	26,5	27,1	26,8
Remuneraciones	5,1	5,1	5,2	5,0
Gastos no personales	3,6	3,8	3,7	3,6
Pasividades	9,1	9,2	9,4	9,5
Transferencias**	7,9	8,4	8,8	8,6
Inversiones (GC+EEPP)	2,9	3,5	3,5	3,1
RESULT. PRIMARIO Otros organismos (Intendencias, BSE, BCU)	**0,1**	**0,0**	**0,1**	**0,1**
RESULTADO PRIMARIO S. PÚBLICO CONSOLIDADO	**-0,2**	**0,4**	**-0,4**	**-0,1**
Intereses	2,6	2,8	2,8	3,2
Gobierno Central	2,4	2,5	2,3	2,2
Empresas Públicas	0,1	0,1	0,2	0,2
Intendencias	0,0	0,0	0,0	0,0
BCU	0,3	0,4	0,5	0,9
BSE	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
RESULTADO GLOBAL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	**-2,8**	**-2,4**	**-3,3**	**-3,2**

Resultado en base caja, * cifras proyectadas.
** En 2013 y 2014 incluye aporte al FEE.

3. La situación estructural de las cuentas públicas

Continuando con la práctica de las dos anteriores instancias de Rendición de Cuentas se presenta a continuación la estimación del resultado fiscal estructural de los últimos años así como la proyección hasta 2015.

En lo que refiere a la metodología de cálculo cabe recordar que para realizar esta estimación se incorporan dos tipos de ajustes. En primer lugar, se realizan correcciones por **"efectos por una sola vez"**, es decir se excluyen los eventuales ingresos y egresos de carácter extraordinario y transitorio. En segundo lugar, se realiza la **corrección por el ciclo económico**. Por un lado, se ajustan los ingresos del Gobierno Central-BPS de acuerdo a la estimación de la brecha del producto. Adicionalmente, atendiendo al mecanismo de ajuste de las pasividades aplicado en muestro país que las vincula directamente a la evolución de los salarios, también se realiza una corrección de los egresos por pasividades.

Los ajustes por **"efectos por una sola vez"** se aplican tanto a las cifras del Gobierno Central-BPS como de las Empresas Públicas.

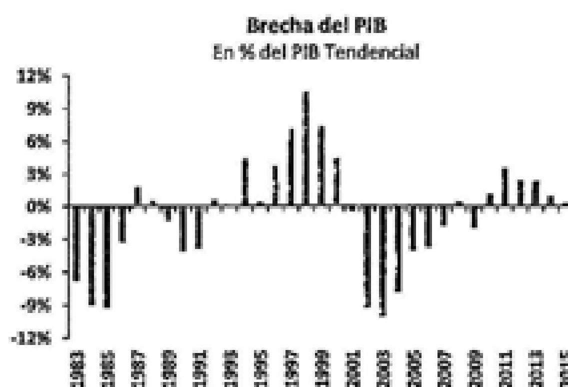
En lo que respecta al Gobierno Central-BPS, los principales ajustes a las partidas de ingresos refieren a la versión de utilidades del BROU al Gobierno Central y los desfasajes del ingreso de la recaudación de la DGI al Tesoro Nacional. Si bien estos factores no pueden considerarse como "efectos de una sola vez", ya que están presentes en varias ocasiones, su magnitud puede variar significativamente año a año, lo que introduce distorsiones en las comparaciones de los ingresos a lo largo del tiempo. Asimismo, se excluyen pagos de impuestos de carácter extraordinario. En los egresos se contempla la variación al cierre de cada año del stock de deuda flotante del gobierno (deuda con proveedores) respecto al año anterior, a lo que se suman ajustes por algunos gastos extraordinarios, como los vinculados a los actos eleccionarios, que si bien son recurrentes cada cinco años, afectan la comparación anual.

Los ajustes en la medición del resultado de las EEPP contemplan dos factores fundamentales, el costo de generación de energía eléctrica y la variación de stock de petróleo y derivados.

En relación al primero, como se ha mencionado en instancias anteriores, se contempla la diferencia entre el costo de generación eléctrica observado y el estructural que es el que se contempla a la hora de fijar las tarifas. Asimismo, se incluyen como ajustes los movimientos vinculados al

Fondo de Estabilización Energética (FEE) tanto en los casos en que el mismo recibe aportes, como en los que vierte recursos a UTE.

En lo que refiere al stock de petróleo y derivados de ANCAP, se corrigen las variaciones anuales, considerando que la posición estructural implica el mantenimiento de un nivel de existencias constante a lo largo del tiempo.



Por su parte, la **corrección por el ciclo económico** implica la estimación del componente cíclico del PIB. Estas estimaciones deben revisarse periódicamente con la divulgación de los nuevos datos de Cuentas Nacionales. En la presente instancia, la incorporación de la nueva información disponible, si bien no alteró la visión general acerca de la posición cíclica de la economía uruguaya en los últimos años, implicó estimaciones de brecha positiva levemente mayores para el periodo 2011-2013[50]. En resumen, se estima que para los últimos cinco años el PIB estuvo algo por encima de su nivel de tendencia, pero el componente cíclico positivo se estaría agotando hacia 2015.

A continuación se presentan las estimaciones realizadas para el periodo 2009-2015.

[50] La mayor diferencia se dio para el año 2013 para el cual en la pasada Rendición de Cuentas se estimó una brecha de 1,3%, en tanto la estimación actual es de 2,1%.

RESULTADO FISCAL ESTRUCTURAL (% del PIB)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*
Resultado Primario	**1,2**	**1,9**	**2,0**	**-0,2**	**0,4**	**-0,4**	**-0,1**
Ingresos extraordinarios GC-BPS 1/	-0,7	-0,3	-0,2	0,1	-0,4	0,0	0,0
Egresos extraordinarios GC-BPS 2/	0,0	0,5	-0,1	0,3	0,4	0,1	0,0
Sobrecosto-Subcosto energético 3/	1,2	-0,9	0,2	1,0	-0,4	-0,2	0,0
Fondo de Estabilización Energética	0,0	0,4	0,0	-0,3	0,3	0,2	0,0
Variación de stock petróleo ANCAP	0,1	0,2	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
Cancelación deuda ANCAP 4/					-0,3	0,0	0,0
Resultado Primario Ajustado factores extraord.	**1,8**	**1,8**	**1,6**	**0,7**	**-0,1**	**-0,4**	**-0,1**
Intereses de deuda	**2,9**	**3,1**	**2,9**	**2,6**	**2,8**	**2,9**	**3,2**
Resultado Global ajustado factores extraord.	**-1,1**	**-1,2**	**-1,3**	**-1,9**	**-2,9**	**-3,3**	**-3,2**
Ajuste ingresos por ciclo económico	0,5	-0,3	-0,9	-0,7	-0,6	-0,3	-0,1
Ajuste egresos por ciclo económico	-0,2	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0
Resultado Primario Estructural	**2,2**	**1,6**	**1,0**	**0,2**	**-0,5**	**-0,6**	**-0,2**
Resultado Global Estructural	**-0,7**	**-1,4**	**-1,9**	**-2,4**	**-3,5**	**-3,5**	**-3,3**

Notas:

1/ Incluye devoluciones AFAPs, desfasaje ingreso al Tesoro de la recaudación DGI, desfasaje versión utilidades BROU al GC.

En 2009: Impuestos pagados Fondos Recup Patr Banc, Impuestos extraordinarios pagados por BHU. En 2013: Ingresos bandas celulares.

En 2014 ingreso por extensión concesión aeropuerto de Carrasco.

2/ Variación de deuda con proveedores del GC. En 2009 y 2014: costos elecciones. En 2012: acuerdo litigio bancos crisis 2002.

En 2013: comisión prepago BID.

3/ Diferencia entre costo de abastecimiento de la demanda observado y costo financiado con tarifas

4/ Ganancia cancelación deuda ANCAP con PDVSA.

4. El resultado operacional del Sector Público

Retomando el análisis introducido en la pasada Rendición de Cuentas, se presenta a continuación la estimación del componente inflacionario de los intereses del Sector Público.

Como fuera mencionado en dicha instancia, a la hora de evaluar la partida de intereses es relevante tener presente la composición de la de deuda en términos de moneda nacional indexada o no indexada. En efecto, mientras que para los instrumentos en Unidades Indexadas la tasa de interés representa una tasa real, en los valores emitidos en pesos nominales la tasa de interés nominal refleja tanto el componente real como la amortización para el mantenimiento del capital, resultado de la pérdida de valor de la moneda derivada de la inflación. De esta manera, cuando los instrumentos son emitidos en pesos nominales, la compensación por la pérdida de valor del capital hacia los acreedores se refleja como un costo financiero en el

pago de intereses, mientras que en los títulos emitidos en Unidades Indexadas la misma se expresa en la valoración del principal de la deuda, por lo que no se incluye en el resultado fiscal.

De esta manera, cuando se emite deuda en moneda nacional no indexada en contextos inflacionarios la partida de intereses se ve incrementada por el componente de inflación, engrosando el déficit fiscal, lo que no ocurriría si la emisión de deuda se realizara en moneda indexada. A los efectos de contemplar este efecto, se realiza la medición de *resultado operacional,* que excluye del pago de intereses de la deuda denominada en moneda nacional la porción correspondiente a la amortización para el mantenimiento del capital (componente inflacionario de los intereses).

A continuación se incluye la estimación del resultado operacional del Sector Público para el periodo 2009-2015. La nueva información que se presenta en esta oportunidad forma parte de la política que el Poder Ejecutivo ha implementado a efectos de dotar a las instancias presupuestales de información más detallada, con el fin de permitir una mejor evaluación de la situación de las cuentas públicas en su conjunto.

RESULTADO GLOBAL OPERACIONAL S. PÚBLICO CONSOLIDADO (% del PIB)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*
Resultado Primario	1,2	1,9	2,0	-0,2	0,4	-0,4	-0,1
Intereses	2,9	3,1	2,9	2,6	2,8	2,9	3,2
Resultado Global	-1,7	-1,1	-0,9	-2,8	-2,4	-3,3	-3,2
Componente inflacionario 1/	0,2	0,3	0,5	0,5	0,8	0,8	0,9
BCU	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7
GC			0,1	0,2	0,3	0,2	0,1
Resultado Operacional	-1,5	-0,8	-0,4	-2,3	-1,6	-2,5	-2,4

* Cifras proyectadas.
1/ Se calcula como el producto entre la inflación en el período generador del pago de interés y el stock de deuda sujeto a dichos intereses para los títulos en pesos nominales del BCU y del Gobierno (Letras de Regulación Monetaria, Letras de Tesorería y Notas de Tesorería).

Los resultados son similares a los obtenidos en la instancia anterior. El componente inflacionario de los intereses ha crecido significativamente en los últimos años, pasando de 0,2% del PIB en 2009 a 0,8% del PIB en 2014. Para 2015 se prevé un incremento adicional hasta 0,9% del PIB, reflejando un mayor pago de intereses en pesos por parte del BCU.

De esta manera, el resultado fiscal operacional, es decir dejando de lado el componente inflacionario de los intereses se ubicaría en -2,5% del PIB y -2,3% del PIB en 2014 y 2015 respectivamente.

5. Comparación fiscal internacional

A la hora de evaluar la evolución en los últimos años de las cuentas fiscales en Uruguay es importante tener presente lo que ha ocurrido a nivel internacional.

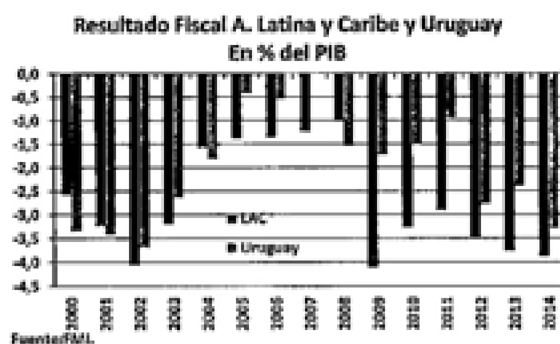
Las finanzas públicas de la mayoría de los países mostraron un marcado deterioro a partir de la crisis internacional iniciada a finales de 2008. Las turbulencias financieras que se iniciaron con la crisis hipotecaria en Estados Unidos y se extendieron rápidamente al resto del mundo provocaron un importante efecto negativo en la actividad económica provocando recesión y fuertes aumentos del desempleo, con el consiguiente deterioro de las cuentas públicas. Los niveles de deuda de los países desarrollados alcanzaron niveles muy elevados, en algunos casos comprometiendo su sostenibilidad. Los paquetes de medidas adoptados en un contexto recesivo contribuyeron al deterioro de los balances fiscales a nivel global.

Si bien en los últimos años se viene procesando una consolidación fiscal en la mayoría de los países, las cuentas públicas no han logrado recomponerse hasta los niveles pre-crisis.

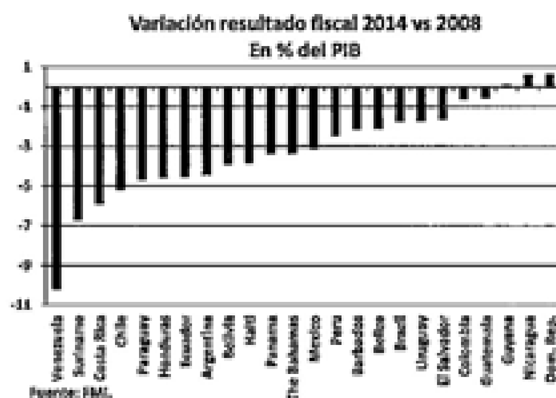


Fuente: FMI, General government net lending/borrowing.

En América Latina y el Caribe, los balances fiscales mejoraron significativamente en los años previos a la crisis de 2008, cuando se verificó un déficit fiscal promedio de la región de 1% del PIB. Sin embargo, esa situación se deterioró fuertemente en 2009, hasta un nivel máximo de -4,1% del PIB. Si bien en 2010 y 2011 los desequilibrios fiscales tendieron a reducirse, en 2012 y 2013 se observaron nuevos deterioros.



Si bien en Uruguay el déficit fiscal se ha ampliado desde 2009, la comparación con el resto de los países de la región muestra que nuestro país es de las economías de la región que ha mostrado un menor deterioro fiscal. Para el presente año, teniendo presente la actual proyección para el resultado fiscal para 2014, se observaría un incremento del déficit de 1,7% del PIB respecto a 2008, mientras que para el promedio de América Latina y el Caribe la cifra alcanza a 2,9% del PIB.



6. Evolución proyectada del endeudamiento público

Al cierre de 2013, la deuda neta de activos del sector público se ubicó en 23,5% del PIB, casi un punto por debajo de la proyección realizada en la Rendición de Cuentas 2012.

La deuda neta de activos líquidos (que excluye los activos ilíquidos y aquellos cuya contrapartida son los encajes bancarios) aumentó 0,8% del PIB respecto a la proyección, situándose en 35,5% del PIB.

Endeudamiento Público
En % del PIB

	2012	2013 Proy. RC 12	2013 Observado
Deuda Bruta	62,3%	56,9%	59,5%
Activos Totales 1/	35,1%	32,7%	36,0%
Activos líquidos 2/	23,9%	22,3%	24,0%
Deuda Neta	27,2%	24,3%	23,5%
Deuda Neta de activos líquidos	38,3%	34,7%	35,5%

Fuente: MEF en base BCU

1/ Incluye total de activos del BCU y del SPNF con residentes y no residentes

2/ Comprende activos del BCU y del SPNF con no residentes, excluyendo activos de reserva cuya contrapartida son depósitos de encaje de inst. financieras en el BCU

El aumento del ratio deuda neta de activos líquidos/PIB respecto a la trayectoria esperada obedece, en primer lugar, a la revisión metodológica de las estadísticas de deuda introducida por el BCU con el objetivo de reflejar los pasivos del BSE que no estaban incorporados en las estadísticas de deuda[51]. En segundo lugar, responde a la evolución de los precios relevantes en el transcurso del 2013 (menor aumento del tipo de cambio y mayor inflación respecto a lo proyectado) que determinaron que la caída de la carga de la deuda en moneda nacional expresada en dólares fuera inferior a la esperada. Cabe destacar que el resultado fiscal en términos del PIB se alineó al proyectado en la última Rendición de Cuentas y por tanto no fue un factor explicativo de la diferencia observada.

Partiendo de las cifras observadas en 2013 y teniendo en cuenta la nueva estimación de las variables macroeconómicas y del resultado fiscal para los próximos años, se revisaron las proyecciones de endeudamiento público para 2014 y 2015. A continuación se presenta un cuadro que detalla los ajustes realizados:

[51] Ver: http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Documents/Finanzas-Publicas/resdspg.pdf

METAS DE ENDEUDAMIENTO
En porcentaje del PIB

	Rendición de Cuentas 2012							Proyección actual						
	TC cierre	TC prom	PIB en US$	Deuda Bruta	Activos Totales SP**	Deuda Neta	Resultado Fiscal	TC cierre	TC prom	PIB en US$	Deuda Bruta	Activos Totales SP**	Deuda Neta	Resultado Fiscal
2009	19,7	22,6	30.656	74,8%	38,4%	36,4%	-1,7%	19,7	22,6	30.656	74,8%	38,4%	36,4%	-1,7%
2010	20,0	20,1	38.876	61,4%	29,8%	31,6%	-1,1%	20,0	20,1	38.876	61,4%	29,8%	31,6%	-1,1%
2011	19,9	19,3	47.239	57,2%	29,4%	27,9%	-0,9%	19,9	19,3	47.239	57,2%	29,4%	27,9%	-0,9%
2012	19,3	20,3	50.005	62,2%	35,3%	27,2%	-2,4%	19,3	20,3	50.005	62,3%	35,1%	27,2%	-2,4%
2013	22,0	20,5	54.964	56,5%	32,7%	24,3%	-2,1%	21,4	20,5	55.708	59,6%	36,0%	23,5%	-2,4%
2014	23,8	22,9	54.937*	58,7%	34,1%	24,6%	-2,4%	23,5	23,0	55.512	62,1%	37,3%	24,6%	-3,0%
2015	25,6	24,7	56.650	58,4%	34,4%	24,0%	-2,0%	25,5	24,4	57.651	62,7%	37,4%	25,3%	-3,0%

* [illegible]

** Incluye total de activos del BCU y del SPNF con residentes y no residentes.

	Rendición de Cuentas 2012							Proyección actual						
	TC cierre	TC prom	PIB en US$	Deuda Bruta	Activos líquidos SP***	Deuda Neta	Resultado Fiscal	TC cierre	TC prom	PIB en US$	Deuda Bruta	Activos líquidos SP***	Deuda Neta	Resultado Fiscal
2009	19,7	22,6	30.656	74,8%	24,6%	50,2%	-1,7%	19,7	22,6	30.656	74,8%	24,6%	50,2%	-1,7%
2010	20,0	20,1	38.876	61,4%	21,3%	40,1%	-1,1%	20,0	20,1	38.876	61,4%	21,3%	40,1%	-1,1%
2011	19,9	19,3	47.239	57,2%	21,1%	36,2%	-0,9%	19,9	19,3	47.239	57,2%	21,1%	36,2%	-0,9%
2012	19,3	20,3	50.005	62,3%	23,9%	38,3%	-2,4%	19,3	20,3	50.005	62,3%	23,9%	38,3%	-2,4%
2013	22,0	20,5	54.964*	56,9%	22,3%	34,7%	-2,1%	21,4	20,5	55.708	59,5%	24,0%	35,5%	-2,4%
2014	23,8	22,9	54.937	58,7%	23,2%	35,5%	-2,4%	23,5	23,0	55.512	62,1%	24,9%	37,2%	-3,0%
2015	25,6	24,7	56.650	58,4%	23,4%	35,0%	-2,0%	25,5	24,4	57.651	62,7%	24,9%	37,9%	-3,3%

*** [illegible]

Para el año 2015, la deuda bruta en porcentaje del PIB se ubicaría en 62,7% del PIB, 4,2 puntos del PIB por encima de lo previsto en la Rendición de Cuentas anterior. Esta mayor carga de endeudamiento bruto responde fundamentalmente al mantenimiento de una política de mantenimiento de los excedentes financieros elevados que conlleva a un fuerte incremento de los activos líquidos del sector público. Asimismo, la revisión a la baja en las proyecciones de crecimiento de la economía así como también la corrección de las metas de déficit fiscal y el cambio metodológico arriba comentado, contribuyen también, con menor incidencia, a la explicación de este mayor peso en términos del PIB.

Contemplando los activos, al cierre del periodo de gobierno la deuda neta de activos totales se ubicaría cercana al 25% del PIB en tanto la deuda neta de activos líquidos alcanzaría a 37,9% del PIB.

Las proyecciones de deuda neta no se alejan sustancialmente de las realizadas el año pasado. La mayor acumulación de activos y la evolución de los precios relativos (IPC y tipo de cambio) compensan a los factores que operan en sentido contrario, como el mayor déficit fiscal esperado y la corrección a la baja del producto.

La revisión de las metas fiscales no amenaza por tanto la sustentabilidad de la deuda pública. Más aún, la situación financiera actual del país y el manejo prudente de las cuentas públicas en los últimos diez años, permite

conciliar un menor resultado primario del sector público con niveles de deuda sostenibles en el tiempo.

La deuda neta de activos totales, que al cierre del año 2004 alcanzaba a 66% del PIB, hoy está estabilizada en órdenes del 24% del producto. Las metas de resultados fiscales primarios tomando como punto de partida el 2004 no se pueden trasladar automáticamente a la situación actual porque la situación financiera del Uruguay en el 2004 y en el 2014 es sustancialmente diferente.

En el año 2004, con una tasa de interés real del orden del 6% y un crecimiento de largo plazo en torno al 2% anual, para alcanzar un objetivo de deuda neta de 40% del PIB en diez años, se requería un superávit primario de casi 5% del producto. Sin embargo, partiendo del contexto actual, con una tasa de interés real de 4,5% y un crecimiento de largo plazo del orden del 4% anual, para estabilizar la deuda en 25% del PIB en diez años el superávit primario exigido se ubicaría en valores cercanos a 0% del PIB.

Escenario 2004		Escenario 2013	
Deuda Neta (% del PIB)	66,3%	Deuda Neta (% del PIB)	24,0%
Tasa de interés real	6,0%	Tasa de interés real	4,5%
Tasa de crecimiento de largo plazo	2,0%	Tasa de crecimiento de largo plazo	4,0%
Objetivo de Deuda neta a 10 años	40,0%	Objetivo de Deuda neta a 10 años	25,0%
Superávit primario	4,8%	Superávit primario	0,0%

En suma, en la situación actual el esfuerzo fiscal para sostener el endeudamiento público en valores razonables es mucho menor que el requerido 10 años atrás y el aumento reciente del déficit fiscal no cuestiona la sostenibilidad de la deuda pública.

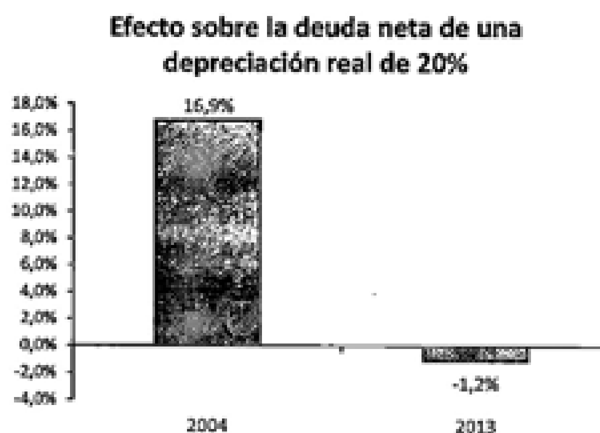
Por otro lado, los factores de riesgo que pueden desalinear la deuda de esta trayectoria estable han disminuido sustancialmente. En particular, ha bajado notoriamente la vulnerabilidad ante un shock de depreciación cambiaria a partir de una política activa de desdolarización del endeudamiento bruto y el mantenimiento de activos en dólares en niveles elevados.

La dolarización de la deuda bruta era cercana al 100% a la salida de la crisis de 2002, mientras que al cierre del 2013 fue 37% del total (12.000 millones de dólares). Por su parte, los activos en dólares rondan hoy los 17.000 millones y cubren holgadamente los pasivos en moneda extranjera. Esta composición blinda al país de cualquier shock cambiario y, sea cual

sea la magnitud de la depreciación de la moneda, permite asegurar que no aumentará la carga de la deuda uruguaya.

A modo de ejemplo, se estima que dada la composición de la deuda por moneda de 2004, un aumento del tipo de cambio del orden del 20%, se traducía en un incremento de casi 17 puntos de la deuda neta en términos del PIB de aquel momento, mientras que bajo el escenario actual, el endeudamiento neto se reduciría en 1,2 puntos del producto.

Más aún, dada la composición de activos y pasivos del BCU de hoy en día, una depreciación real de la moneda uruguaya provocaría una significativa ganancia patrimonial en el balance de la institución que, dada la forma de registración, no se contabilizaría en el resultado fiscal.



Cabe precisar que dada la evolución de los precios internos y del tipo de cambio de los últimos años, si el aumento del endeudamiento bruto efectivamente observado entre 2004 y 2013 hubiera sido concertado en dólares en vez de en moneda nacional, el ratio deuda neta sobre PIB se ubicaría en 16% del PIB al cierre de 2013, ocho puntos del PIB por debajo del ratio actual.

7. Finanzas públicas e inflación

La inflación en el Uruguay se encuentra aproximadamente 2 puntos porcentuales por encima del límite superior del rango objetivo establecido por el Comité de Política Monetaria (3%-7%). Esta situación ha determinado que la evolución de los precios internos se ubique como el principal desafío en la agenda macroeconómica.

Distintos analistas y organismos internacionales, incluyendo el Fondo Monetario Internacional (FMI), han realizado diversos diagnósticos que procuran explicar la dinámica actual de los precios en el Uruguay. Entre otras variables citadas como responsables del aumento de la tasa de inflación se ha incluido la evolución del déficit fiscal. Se argumenta que el reciente crecimiento del déficit del Sector Público estaría presionando sobre la demanda agregada y a partir de ésta sobre la inflación.

Estudios del FMI señalan que la inflación en el Uruguay resulta sensible al balance fiscal. En particular, el documento "Uruguay Selected Issues" de setiembre 2013[52], subraya que una mejora del resultado fiscal de 1% del PIB generaría una reducción de 0,4 puntos porcentuales la inflación. Se destaca adicionalmente que fuertes incrementos del gasto público presionarían de forma particularmente importante sobre la inflación. Episodios caracterizados en el documento como "grandes shocks de Gasto Público" determinarían un nivel de inflación 1,2% más elevado que en ausencia de este tipo de shocks.

El MEF[53] también ha analizado la relación entre el déficit fiscal y la inflación encontrando que la relación entre resultado fiscal e inflación sería muy débil para la economía Uruguaya. Una mejora permanente de un punto porcentual del PIB en el resultado primario del Sector Público no Financiero determinaría una contracción de la inflación del orden de 0,2 puntos porcentuales. Este efecto final, si bien positivo, resulta claramente inferior al estimado por el FMI, que también identificaba un traspaso del resultado fiscal a la inflación reducido.

Más allá de las diferencias existentes entre los resultados del MEF y los del FMI, dos conclusiones relevantes se desprenden de ambos estudios:

- En primer lugar, la política fiscal en el Uruguay no es un instrumento idóneo si se persiguen objetivos en términos de inflación.
- En segundo lugar, el manejo fiscal no ha sido responsable del reciente incremento de la tasa de inflación.

---

[52] Elaborado por el investigador del FMI, Camilo Tovar.

[53] Ver el documento "Resultado Fiscal e Inflación: ¿Es viable utilizar el resultado fiscal para afectar la inflación?" Elaborado por la asesoría macroeconómica del MEF. Este trabajo identifica serias limitaciones en las estimaciones realizadas en el trabajo del FMI, por lo que presenta nueva evidencia en base a una metodología diferente y un período de análisis más extenso.

Respecto al primer punto, según las estimaciones del MEF, alcanzar la convergencia de la inflación al techo del rango meta (es decir, reducir dos puntos porcentuales la inflación interanual) requeriría una mejora del resultado fiscal en la práctica imposible de realizar (del orden del 10% del PIB). Si consideramos los resultados del estudio realizado por el FMI, el objetivo de reducir 2 puntos porcentuales la inflación requeriría un ajuste mucho menor aunque igualmente inviable de un 4,5% del PIB. Téngase en cuenta que un 4,5% del PIB equivale aproximadamente a todo el presupuesto público dedicado a la educación. Es decir, una forma de alcanzar un ajuste de tal magnitud requeriría por ejemplo eliminar la educación pública o partidas de similar magnitud dentro del presupuesto.
En lo que refiere a la presión inflacionaria derivada del balance fiscal la conclusión se desprende de los resultados previos. En efecto, la contracara del bajo potencial de la política fiscal como instrumento para actuar sobre la inflación es el escaso efecto inflacionario derivado de deterioros en el resultado fiscal. A modo de ejemplo, el resultado fiscal primario del Sector Público no Financiero se deterioró entre 2009 y 2013 en 0,8% del PIB[54]. Considerando las estimaciones del MEF, este deterioro del balance fiscal, determinaría un incremento de precios de 0,16%[55]. Esta contribución inflacionaria derivada del deterioro fiscal se muestra réducida considerando que en ese mismo periodo la inflación se incrementó en 2,6 puntos porcentuales[56]. Esto es, entre 2009 y 2013 el deterioro del resultado fiscal sería responsable únicamente de un 6% del incremento total registrado por la inflación en el periodo. Por lo tanto, las mayores presiones inflacionarias del periodo (que explicarían un 95,5% del incremento de la inflación) no surgen de la política fiscal sino que responden a otros factores asociados al fuerte dinamismo de la demanda, el crecimiento de los ingresos de los hogares e incrementos en los costos empresariales. Una conclusión similar se obtiene si se consideran los resultados del FMI.

---

[54] El resultado fiscal primario del Sector Público no Financiero en 2009 alcanzaba a 1,3% del PIB en tanto que en 2013 alcanzó a 0,5% del PIB:

[55] Cabe señalar que estas mismas conclusiones se obtienen aun considerando el *pass-through* estimado por Tovar 2013. Considerando dicho *pass-through*, la contribución inflacionaria del deterioro fiscal entre 2009 y 2013 se estimaría en 0,36% en tanto que el ajuste necesario para obtener una reducción del 2% en la inflación sería de 4,5% del PIB.

[56] La inflación en 2009 se ubicó en 5,9% en tanto que al cierre de 2013 alcanzó un 8,5%.

Resultado Fiscal e Inflación		
	FMI	MEF
"Traspaso" del Deficit Primario del Gobierno Central a la Inflación (1)	0.45%	0.20%
Efecto inflacionario del deterioro del déficit fiscal: (periodo 2009 - 2013)	0.36%	0.16%
Ajuste Fiscal Necesario (en términos del PIB) para reducir la inflación dos puntos porcentuales	4.5%	10%

Fuente: MEF y FMI

(1) Refleja el incremento del IPC ante un deterioro de 1% del PIB del Déficit Primario del Gobierno Central

En síntesis, los estudios realizados indican que el potencial del resultado fiscal para contener y/o reducir las presiones inflacionarias en el Uruguay sería muy bajo. En este contexto, sería notoriamente inconveniente pensar en un manejo de la política fiscal atendiendo a objetivos en materia de inflación. Adicionalmente el manejo fiscal en los últimos años sería responsable de una parte muy marginal del incremento de la inflación observado. En consecuencia, sería conveniente apartar la problemática inflacionaria cuando se analiza el manejo de las cuentas fiscales, puesto que ésta no ha sido responsable de la reciente aceleración de los precios ni tiene suficiente potencial para afectar la dinámica inflacionaria. **En este escenario, plantear un ajuste fiscal para resolver el problema inflacionario no se sostiene ni técnica ni políticamente.**

VIII. LA SITUACIÓN SOCIO-ECONÓMICA QUE RECIBIRÁ LA NUEVA ADMINISTRACIÓN

Este capítulo realiza una comparación entre el panorama socioeconómico que enfrentará la próxima administración y el que enfrentaron las administraciones previas al momento de iniciar su gestión. A tales efectos se analizan los principales indicadores económicos y sociales concentrando la atención en el último año de cada gobierno.

La nueva administración, a diferencia de otros periodos, asumirá en un contexto caracterizado por una economía que transita un fuerte proceso de crecimiento y cambio estructural, con menos vulnerabilidades en los ámbitos fiscal y financiero y una sociedad que progresivamente se muestra más inclusiva e igualitaria.

1. Una economía en crecimiento

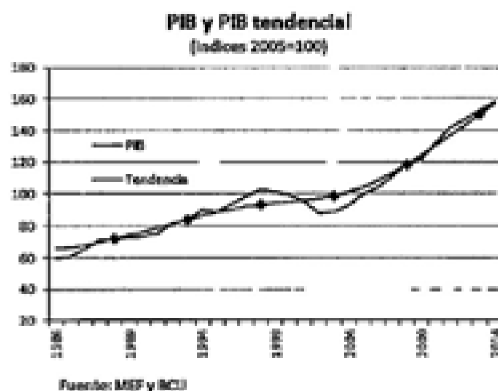
El análisis de los datos de actividad de los últimos años indica en forma inequívoca que el próximo periodo de gobierno se iniciará con una economía transitando un fuerte proceso de crecimiento económico. En efecto, si bien, en los últimos dos años la economía uruguaya se desaceleró debido al deterioro en las condiciones del escenario internacional, el PIB continúa presentando niveles de crecimiento elevados tanto en una comparación histórica como regional.

En particular, si el análisis procura abstraerse de las fluctuaciones coyunturales y cíclicas del nivel de actividad, concentrándose en el componente más estable del PIB (componente de tendencia), es posible afirmar que el próximo gobierno recibirá la economía con un crecimiento tendencial del orden del 4% anual[37]. Con excepción del año 2009, donde el crecimiento del componente tendencial del PIB fue algo superior, desde el retorno de la democracia ningún otro gobierno culminó su periodo con la economía transitando una senda de crecimiento tendencial tan pronunciada (ver tabla de indicadores al final de la sección).

El fuerte crecimiento de la capacidad productiva de la economía (reflejado en el componente tendencial del PIB) ha permitido a su vez acompasar el gran dinamismo de la demanda, derivado del fuerte crecimiento de los

[37] Esta estimación resulta robusta a diferentes métodos estadísticos para descomponer el comportamiento observado del PIB es sus componentes inobservables de tendencia y ciclo.

ingresos de los hogares, lo que se aprecia en un nivel de actividad muy próximo a su nivel potencial.



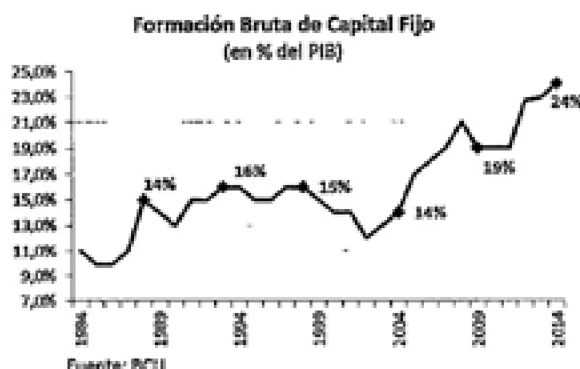
El crecimiento de la economía se ha sustentado en forma importante en el gran dinamismo de la inversión observado en los últimos años. La aceleración de la inversión, a su vez, ha sido estimulada por políticas activas de promoción de inversiones así como por el mantenimiento de un marco macroeconómico e institucional estable que facilita la realización de proyectos de más largo plazo.

En este contexto, el nivel de inversión, que históricamente ha sido identificado como un punto débil en el proceso de crecimiento de la economía uruguaya, se estima que se ubicaría en 24% del PIB en 2014. Este guarismo no solo resulta sumamente elevado en la comparación histórica nacional, sino que también lo es en una comparación con las economías regionales.

A modo de ejemplo, tanto al finalizar el primer gobierno del Partido Colorado posterior al retorno de la democracia (1989) como en el último año de gobierno del Partido Nacional (1994) se registraron ratios de inversión sobre PIB notoriamente inferiores a las cifras actuales (14% y 16% respectivamente). Esta débil tasa de inversión, que apenas alcanzaba a compensar la depreciación de capital físico de la economía, determinó que los ciclos de crecimiento económico en el Uruguay no fueran sostenibles durante periodos prolongados.

Este significativo proceso de crecimiento económico ha derivado en qué el PIB por habitante, un indicador usualmente utilizado para medir el bienestar económico a nivel de países o regiones, alcance niveles record en términos históricos. Se proyecta que en 2014 el PIB por habitante en

Uruguay superará los 17.000 dólares americanos. Esta cifra supera ampliamente los valores observados al término de los anteriores periodos de gobierno.



A modo de ejemplo, en 2004, último año del gobierno del Partido Colorado, el PIB por habitante superaba levemente los 4.000 dólares. Durante el primer gobierno del Frente Amplio la economía uruguaya registró un proceso de fuerte crecimiento que permitió más que duplicar el PIB por habitante, observándose durante el último año de dicho periodo una cifra levemente superior a los 9000 dólares americanos. Durante este segundo periodo de gobierno del Frente Amplio, el bienestar económico promedio de los hogares continuó registrando un fuerte proceso de expansión, determinando que nuevamente el PIB por habitante prácticamente se duplicara en el quinquenio.

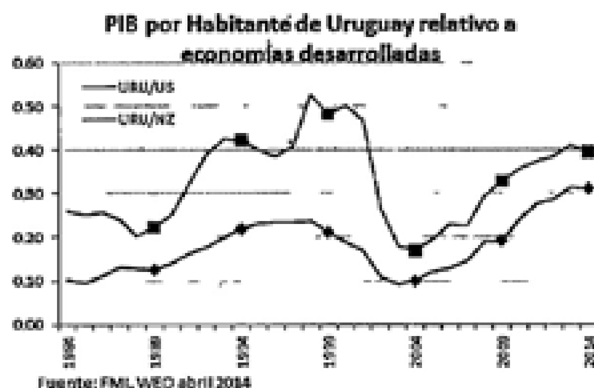


Esta mejora en el nivel de ingreso por habitante en la última década, si bien se vio influenciada por un contexto internacional favorable, estuvo potenciada por elementos domésticos que permitieron al Uruguay

incrementar su ingreso relativo tanto respecto a las economías desarrolladas como a las economías de la región.

Desde el año 2004 se observa que el Uruguay ha mostrado un proceso de convergencia con las economías desarrolladas, no obstante lo cual, aún existe una muy importante brecha de ingresos.

Respecto a USA, luego de alcanzar un mínimo de ingreso relativo posterior a la crisis de 2002, donde el PIB por habitante de los uruguayos representaba un 10% del de USA, se proyecta para 2014 que dicha cifra alcance un 30%. Si tomamos como referencia a Nueva Zelanda, un país ganadero que se ha beneficiado al igual que Uruguay del contexto internacional en materia de precios de los *commodities*, encontramos también un proceso de convergencia. Partiendo de una situación post-crisis en donde el PIB por habitante de Uruguay representaba un 20% del observado en Nueva Zelanda, para 2014 se estima que el ratio se ubique en aproximadamente un 40%.

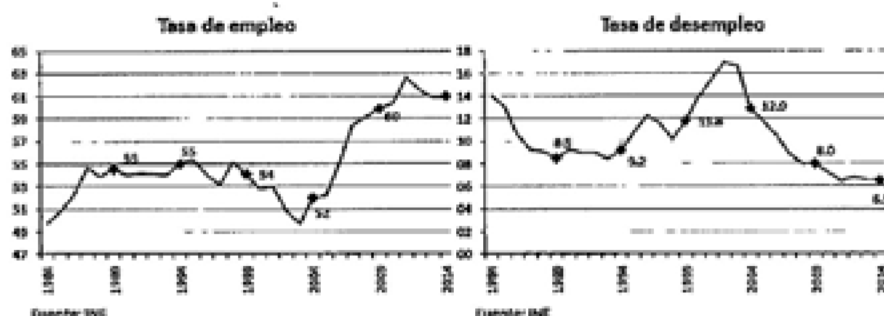


A nivel regional, si bien la tendencia es menos pronunciada, Uruguay también ha mostrado en la última década un proceso de mejora relativa en términos de bienestar.

Respecto a Brasil, el patrón de ingresos relativos se muestra más fluctuante sin encontrar un claro comportamiento de más largo plazo. No obstante, en la última década vuelve a encontrarse una fuerte mejora relativa de ingresos, proyectándose para 2014 que el PIB por habitante en Uruguay resulte aproximadamente 1.5 veces el de Brasil. Por último, también respecto a Chile se concretó una mejora significativa en términos económicos. Partiendo de un mínimo alcanzado en 2004 donde el PIB por habitante en Uruguay representaba dos terceras partes del mismo

indicador en Chile, actualmente se ha revertido la situación pasando a ser la relación favorable al Uruguay.

El dinamismo de la economía ha permitido a su vez, mejorar en forma significativa las estadísticas asociadas al mercado laboral. Partiendo de niveles muy deteriorados de empleo y desempleo luego de la crisis del 2002, la expansión de la economía en la última década ha permitido al país no solo recomponer los niveles pre-crisis, sino que se han alcanzado cifras record en materia de empleo desde que se relevan estadísticas. Para el 2014 se espera que la tasa de empleo se ubique por encima del 60% en tanto que la tasa de desempleo se ubicaría en 6.5%.



En este sentido se aprecia nuevamente una notoria diferencia respecto a periodos anteriores de dinamismo en materia de actividad. En efecto, en las décadas del 80 y 90, el proceso de crecimiento no fue capaz de generar altos niveles de empleo como se observa al cierre de las dos administraciones del Frente Amplio.

Por otro lado, el sector externo, a pesar de reflejar las características típicas de una economía en fuerte crecimiento, mantiene los equilibrios macroeconómicos fundamentales. Usualmente, las economías que transitan un fuerte proceso de crecimiento, presentan un déficit importante de Cuenta Corriente asociado al proceso de inversión y creación de las infraestructuras que demanda el propio crecimiento. En la medida en que este déficit corriente sea financiado con un flujo de capitales estable asociado a dicho proceso de inversión (IED) no representa un desequilibrio que amenace la estabilidad macroeconómica.

Para el cierre de este año, si bien se espera un déficit significativo en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos (-4,6%), dicho déficit sería totalmente financiado por IED. En este sentido, el déficit corriente no depende para su financiamiento de un flujo de capitales de corto plazo,

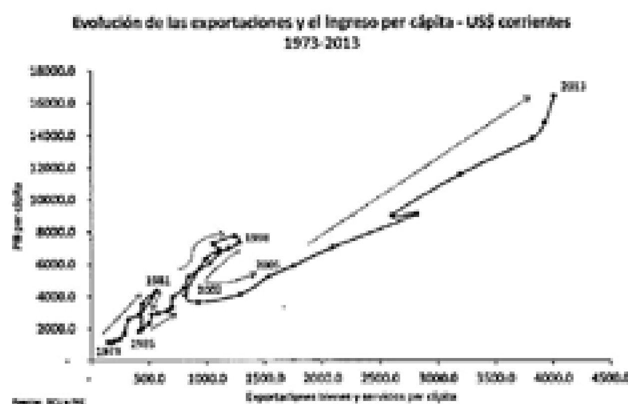
sino que se financia por un flujo de capitales asociados a inversiones productivas, por lo que no se percibe desde el frente externo una amenaza a la estabilidad macroeconómica.

Esta situación contrasta con periodos anteriores, donde coexistieron importantes déficit en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos financiados con flujos de capitales menos estables que la IED. A modo de ejemplo, en 1994, la IED solo permitía financiar un 35% del déficit corriente, que alcanzaba un 3,8% del PIB. Una situación similar se observa en el año 1999, cuando al finalizar el periodo de gobierno colorado la IED permitía financiar solamente un 47% del déficit corriente. Esta situación significo una fuerte debilidad, que llevó a la concreción de ajustes bruscos en la Cuenta Corriente una vez que la crisis financiera de 2002 revirtió el flujo de capitales financieros de corto plazo.

Por otra parte, la presente administración culminará su periodo con un nivel de exportaciones de bienes y servicios record en términos históricos (superior a los 14000 millones de dólares americanos), lo que denota la buena inserción de nuestros productos en el mercado internacional. La magnitud de esta cifra se aprecia con mayor claridad si se tiene en cuenta que al finalizar la administración del Partido Colorado en 2004, el nivel de exportaciones alcanzaba los 4257 millones de dólares. Esto es, durante las dos administraciones del Frente Amplio, el sector exportador mostró un dinamismo sin precedentes que derivó en un incremento de las exportaciones totales de un 235% en 10 años.

Adicionalmente, es importante destacar que detrás del fuerte dinamismo en materia de actividad, se encuentran cambios profundos en el entorno macroeconómico y en la estructura productiva, que determinan que Uruguay está hoy en una mejor posición que en el pasado para enfrentar una posible reversión del ciclo económico. Como se mencionó anteriormente, el crecimiento sostenido se ha basado en procesos genuinos de generación de capacidades a través de la inversión en capital físico y de una mayor incorporación de trabajo en la producción, pero además debe tenerse en cuenta que en la última década se observaron aumentos de productividad asociados al crecimiento de nuevos sectores y a cambios en la forma de producir. En ese sentido, el cambio estructural más claro ocurrido en la última década es el crecimiento de sectores insertos en mercados internacionales dinámicos. Esos sectores, enfrentados a la competencia internacional, tienen incentivos claros para incorporar progreso técnico a la producción y diferenciar sus productos para mejorar el acceso a mercados.

En el siguiente gráfico se presenta el desempeño de la economía uruguaya desde 1973 en términos de exportaciones per cápita e ingreso per cápita. Se observa que las sucesivas crisis generaron retrocesos en ambas variables, con lo cual en treinta años los avances fueron modestos. En cambio, desde 2005 el cambio es notable, lo que refleja la capacidad que ha tenido la economía de adaptarse a un nuevo contexto internacional que presenta flujos de comercio muy diferentes que en el pasado, con una mayor tendencia a la apertura comercial de las economías, con la consolidación de China como un actor de suma relevancia y con un mayor equilibrio de fuerzas entre los países desarrollados.



En ese contexto, los sectores que mostraron mayor dinamismo fueron aquellos que lograron insertarse en el comercio internacional, aprovechando las ventajas relativas de Uruguay para producir bienes y servicios de demanda pujante. Así, se ha desarrollado en forma muy importante la provisión de servicios no tradicionales de exportación. En particular, se destacan los servicios comerciales y financieros, los servicios audiovisuales y los denominados servicios globales de exportación, tales como el asesoramiento profesional, servicios de informática y servicios tales como el *back-office* y los centros de llamadas. En esos sectores, la exposición a la competencia internacional redunda en derrames de conocimiento y mayor productividad, además de ser áreas con gran potencialidad de generación de empleo de calidad.

Por su parte, el dinamismo que mostraron los sectores basados en recursos naturales, presentó características diferentes a eventos pasados de shocks de precios internacionales. El sector primario y las cadenas agroindustriales reaccionaron al aumento de los precios con niveles muy altos de inversión y de cambio técnico. En varios mercados relevantes se observó la llegada de nuevos actores por la vía de inversión extranjera

directa y de mayor profesionalización de las empresas nacionales, que instauraron nuevas formas de producción. En particular, se observa una tendencia creciente a la incorporación de conocimiento en las diversas etapas de la producción, con más empleo de trabajadores calificados y una mayor demanda de servicios asociados, que generan mayor valor agregado nacional. De ese modo, ciertas industrias que tradicionalmente eran poco intensivas en conocimientos se han transformado en demandantes y generadoras de los mismos. Estos procesos implican cambios sin precedentes en las capacidades productivas del país, generando buenas perspectivas de desempeño futuro, en la medida que se lograron desarrollar ventajas comparativas dinámicas a partir de la muy buena dotación de capital natural que tiene el país.

Finalmente, cabe señalar que el fuerte dinamismo del nivel de actividad ha sido compatible con un entorno macroeconómico que mantiene la inflación bajo control. Si bien el incremento de la inflación en el último año constituye la principal preocupación en la agenda de políticas macroeconómicas, teniendo en cuenta la historia de alta inflación que sufrió Uruguay en el pasado, es particularmente remarcable que esta variable se haya mantenido en niveles de un dígito en los últimos 10 años.

El crecimiento esperado de los precios al consumo (IPC) para el presente año 2014 es de 8,8% (promedio 2014/promedio 2013). Esta cifra contrasta totalmente con la situación en materia de inflación que se observaba en el Uruguay al finalizar las dos primeras administraciones posteriores al retorno de la democracia (80,5% en 1989 y 40,7% en 1994).

Por otra parte, si bien la proyección de inflación para 2014 resulta superior al nivel observado en 1999, es necesario tener en cuenta que la evolución de los precios en ese año se explica por un escenario fuertemente recesivo y por una política de rigidez cambiaria, que si bien mantuvo reprimida la inflación fundamentalmente en los bienes transables, a la postre resultó insostenible, derivando en la mega-devaluación de 2002, con fuerte caída del nivel de actividad y una inflación que se incrementó hasta superar el 20% anual.

La inflación de 2014, resulta similar a los niveles registrados en 2004 y 2009 al finalizar las últimas dos administraciones. Si se tiene en cuenta que el Uruguay transita el décimo primer año de crecimiento económico, con fuertes incrementos de la demanda agregada, impulsada por la gran expansión del empleo y los ingresos de los hogares, el hecho de que la inflación se haya mantenido relativamente estable en los últimos 10 años resulta un claro síntoma de estabilidad macroeconómica.

En síntesis, el próximo gobierno asumirá su gestión en un contexto caracterizado por una economía que transita una senda pronunciada de expansión que ha permitido alcanzar niveles record en materia de empleo y bienestar económico, al tiempo que mantiene los equilibrios macroeconómicos fundamentales.

Indicadores Macroeconómicos en el último año de cada periodo de gobierno

	1989	1994	1999	2004	2009	2014 *
Indicadores de Actividad						
PIB tendencial (variación % anual)	3,0%	2,9%	1,0%	2,5%	4,8%	4,0%
PIB por habitante (dólares americanos corrientes)	2669	6070	7256	4152	9037	17121
Inversión/PIB	14%	16%	15%	14%	19%	24%
Productividad total de los factores (promedio anual últimos 5 años)	2,1%	3,0%	0,7%	-1,9%	3,8%	3,6%
Sector Externo						
Exportaciones (mill de dólares)	2032	3248	3478	4257	8711	14263
Saldo en Cuenta Corriente (% del PIB)	2,9%	-3,8%	-2,1%	0,0%	-1,2%	-4,6%
Inversión Extranjera Directa (% del PIB)	---	1,3%	1,0%	2,3%	4,9%	5,0%
% del SCC financiado con IED	NC	35%	47%	NC	100%	100,0%
Mercado Laboral						
Tasa de empleo	54,5%	55,0%	54,1%	52,0%	59,9%	61,0%
Tasa de desempleo	8,5%	9,2%	11,6%	12,9%	8,0%	6,5%
Precios						
Inflación (promedio anual)	80,4%	44,7%	5,7%	9,2%	7,9%	8,8%

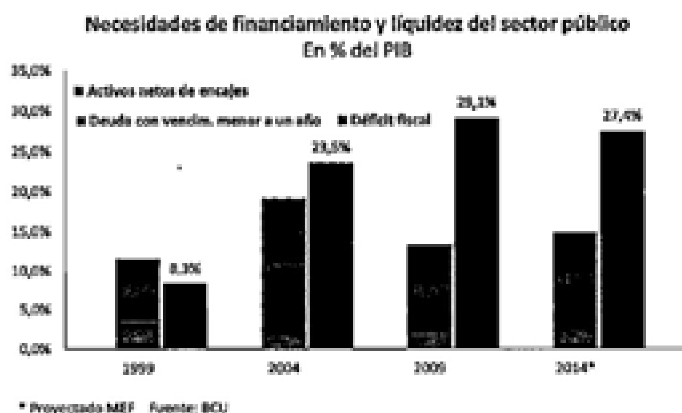
Fuente: PIB tendencial, estimaciones MEF en base a datos BCU; PIB por habitante, FMI, WEO abril 2014; Inversión/PIB, BCU; tasa de Empleo y desempleo, INE.
Nota: Las tasas de empleo y desempleo corresponden a Montevideo dado que no existen estadísticas nacionales desde 1989. \ * proyecciones MEF.

2. Una economía menos vulnerable en materia fiscal y financiera

La política económica y financiera llevada adelante por las dos últimas administraciones ha realizado un aporte clave al fortalecimiento de la sostenibilidad de las cuentas públicas, disminuyendo sustancialmente las vulnerabilidades financieras que históricamente enfrentó la economía uruguaya.

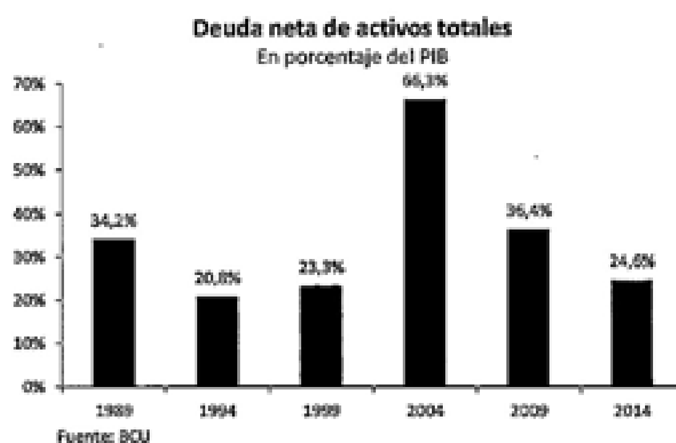
En primer lugar, el país cuenta con una posición financiera mucho más sólida gracias a una política precautoria de deuda que procura mantener activos líquidos elevados, una política fiscal ordenada y la implementación de operaciones de manejo de pasivos con el propósito de distribuir el perfil de vencimientos en el tiempo.

A diferencia de lo que sucedía en 1999 (primer año que se disponen estadísticas de vencimiento de deuda a corto plazo) cuando los activos líquidos no cubrían los necesidades financieras para el siguiente año, a fines de 2014 la liquidez casi duplica las obligaciones financieras de corto plazo. Este "colchón de liquidez" deja al país mejor posicionado a la hora de enfrentar posibles shocks adversos, generando un importante respaldo ante un empeoramiento de las condiciones financieras internacionales o eventuales deterioros del resultado fiscal.



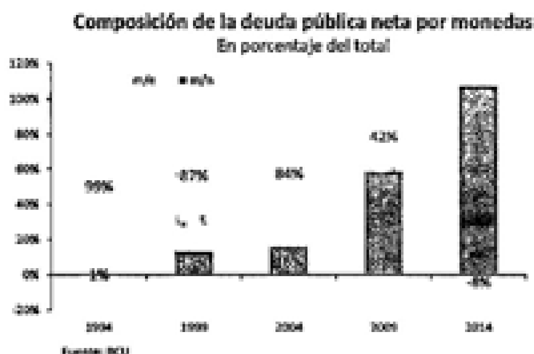
Mediante el manejo responsable de las cuentas públicas la presente administración logró reducir el abultado endeudamiento público. Se

estima que al cierre de 2014, la deuda pública neta en porcentaje del PIB se ubicaría en 24,6% del PIB, casi la tercera parte de lo que representaba en 2004.

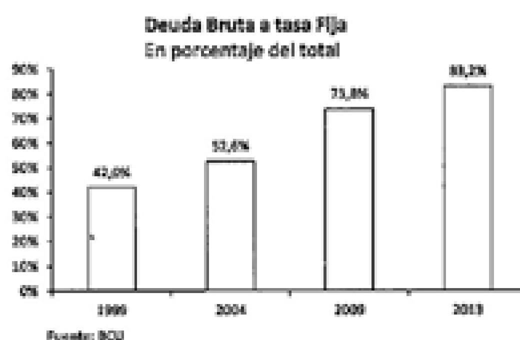


A esto se agrega la disminución de los riesgos asociados a los shocks adversos en las variables financieras claves para la evolución del endeudamiento, cómo lo son el tipo de cambio y la tasa de interés internacional.

La administración del Frente Amplio ha avanzado significativamente en la desdolarización de la deuda, dejando al país significativamente menos expuesto a una depreciación abrupta del peso uruguayo. Mientras en 1994, la dolarización de la deuda neta alcanzaba a 99% del PIB, en la actualidad la composición de la deuda pública neta en moneda nacional supera el 100%, dado que los activos en dólares cubren holgadamente los pasivos en dólares.



Por otra parte, se han disminuido los riesgos asociados a aumentos de tasas de interés ante cambios en las condiciones financieras internacionales. La proporción de deuda denominada a tasa fija alcanzaría al cierre de 2014 el 83,2% del total, el doble de lo que representaba en 1999, primer año para el cuál se disponen de estadísticas.



La mejora en la calidad de la deuda pública así como el fortalecimiento de sus fundamentos macroeconómicos es reconocida por las agencias calificadoras internacionales que concedieron al país el grado inversor e incluso, en el caso de Moody's, ubican al país en el segundo escalón de aquel, la mejor calificación de deuda alcanzada en la historia del país.



3. Una sociedad más inclusiva e igualitaria

Desde el punto de vista social, el presente periodo de gobierno culminará con cifras positivas en términos de evolución de la pobreza, indigencia y

distribución del ingreso. A diferencia de otros periodos, el fuerte proceso de crecimiento económico observado ha sido compatible con un incremento de la equidad y una mayor inclusión social.

El coeficiente de Gini, indicador usualmente utilizado para analizar la desigualdad de ingresos, se ubicó en 0,383 en 2013, al tiempo que se estima que se ubique en torno a 0,38[58] en 2014.

Como puede observarse en el siguiente gráfico, en los últimos 25 años es posible identificar tres etapas en cuanto a la evolución de la desigualdad de ingresos en el Uruguay. A comienzos de la década del 90, durante el periodo de gobierno del Partido Nacional se observó una evolución estable de la desigualdad, que coexistió con un proceso de crecimiento económico.

Desde mediados de la década, durante el gobierno del Doctor Sanguinetti, comienza a observarse una tendencia creciente en el indicador de desigualdad. En particular, el último año del periodo de gobierno encabezado por el Doctor Batlle presentó altos niveles en términos de desigualdad de ingresos, con un coeficiente de Gini que alcanzó un registro de 0,453, recogiendo las consecuencias de la crisis económica del 2002.



[58] El coeficiente de Gini toma valores entre 0 y 1, donde el valor 0 se corresponde con perfecta igualdad (todos los individuos perciben el mismo ingreso) y el valor 1 se corresponde con perfecta desigualdad (un solo individuo percibe la totalidad de los ingresos en tanto que los demás individuos no perciben ingresos). El coeficiente de Gini reportado corresponde a las poblaciones de 5000 habitantes o más debido a que estadísticas para el total del país existen únicamente desde 2006. Para el periodo en que existen cifras de todo el país, estas reflejan la misma evolución que la cifra para localidades de 5000 habitantes o más aunque con cifras en valor absoluto levemente superiores.

A partir del primer periodo de gobierno del Frente Amplio, los planes de asistencia social, la reforma tributaria, la recuperación del mercado laboral y un Gasto Público Social de carácter progresivo, permitieron revertir la tendencia hacia una mayor concentración del ingreso que se verificaba en la década previa. En efecto, el coeficiente de Gini comenzó una trayectoria descendente, que permitió recuperar en el año 2009 los niveles de desigualdad previos a la crisis.

Durante la presente gestión se continuaron desarrollando políticas activas en materia de transferencias de ingresos y Gasto Público Social que, en conjunto con el marco institucional que regula el mercado laboral, han permitido alcanzar cifras mínimas en términos de desigualdad de ingresos desde que se tienen registros.

Al igual que en el caso de la desigualdad de ingresos, las cifras de pobreza e indigencia presentaron valores sumamente elevados luego de la crisis económica de 2002. En el 2004, último año de gestión del gobierno del Partido Colorado, se alcanzaron los valores máximos en ambas variables, en las últimas tres décadas. La pobreza alcanzó a un 39,9% de las personas residentes en localidades de 5000 o más habitantes, en tanto que la indigencia se ubicó en 4,7%.

A partir de entonces, el proceso de crecimiento económico, en conjunto con políticas específicas desarrolladas durante las dos administraciones del Frente Amplio, permitieron reducir tanto la pobreza como la indigencia a valores mínimos desde que se relevan estadísticas. Ya al finalizar la primera administración del Frente Amplio en 2009 tanto la pobreza como la indigencia reflejaban una evolución positiva, alcanzando cifras similares a las observadas antes de la crisis de 2002. Esta evolución se ha prolongado durante los cinco años de la presente administración, alcanzándose niveles significativamente inferiores a los observados durante la década de los 90. En concreto, para el presente 2014 se proyecta que la pobreza alcance a un 11% en tanto la indigencia a un 0.5% de las personas en la totalidad del país[39]. Es de destacar que el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza en 2014 resulta un 40% inferior a la cifra observada en 1994, la cual constituye el mínimo observado en la década anterior a la crisis de 2002. Por su parte, la cifra actual de indigencia resulta un 60% inferior a la observada en 1994.

[39] Las mismas cifras se proyectan para la sub-población alojada en localidades de 5000 o más habitantes.

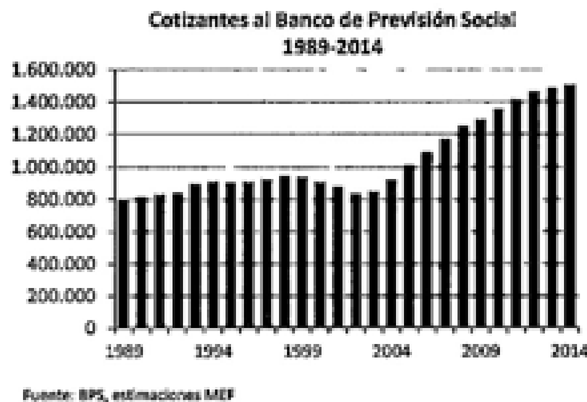


La evolución de los indicadores de pobreza y distribución del ingreso se explica en gran medida en la fuerte mejora que registraron los salarios de los trabajadores en los últimos años. A su vez, ello responde tanto al crecimiento de la actividad económica como a un conjunto de políticas públicas llevadas adelante por el gobierno vinculadas al ámbito laboral como ser el incremento del salario mínimo y los Consejos de Salarios. El aumento del Gasto Público Social y su focalización en los deciles de ingresos más bajos también contribuyó a afectar la distribución final de los ingresos.

El Índice de salario real permaneció relativamente estable durante toda la década de los 90, periodo en el cual el producto registraba un dinamismo importante. A partir del primer periodo de gobierno del Frente Amplio, el indicador registra una recuperación ininterrumpida alcanzando el nivel más elevado desde que se relevan estadísticas. Así, se estima que en 2014 el índice de salario real acumule un crecimiento de 50% respecto a 2004.

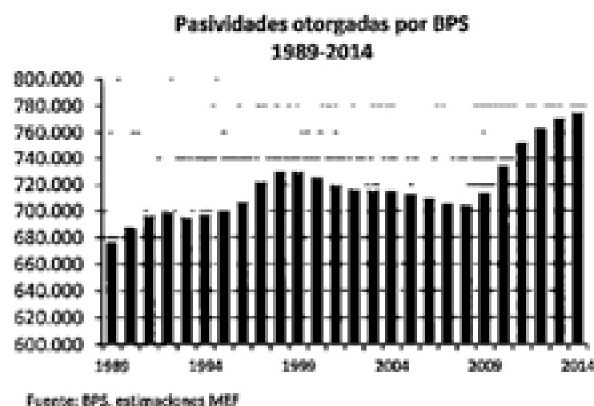


Los indicadores del mercado de trabajo también reflejan una mejora en la calidad del empleo. Para el final de la presente administración el país contará con la mayor cantidad de cotizantes al BPS en los últimos 25 años. En efecto, se estima que para fines de 2014 alrededor de 1.500.000 trabajadores estarán realizando aportes al Banco de Previsión Social.

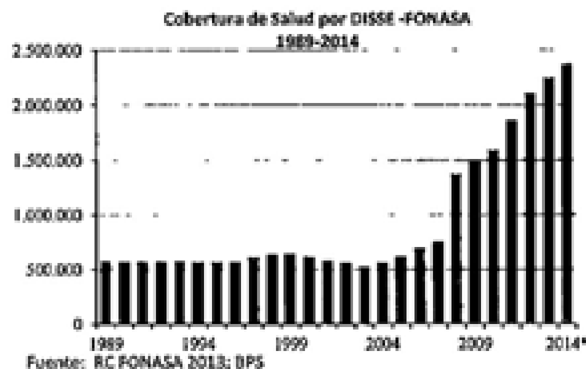


La evolución de los cotizantes al BPS determina que el nivel de formalización del mercado laboral uruguayo haya mejorado sustancialmente pasando de 59,3% en 2004 a 74,4% en 2014 según datos de la Encuesta Continua de Hogares.

A su vez, desde que asumió el Frente Amplio, se han introducido una serie de cambios en la matriz de protección social incorporando nuevos colectivos. Particularmente, ha mejorado la cobertura del adulto mayor ya sea a través de prestaciones contributivas o no contributivas. A partir de 2009, el número de pasividades otorgadas por el BPS ha registrado un aumento sustancial y se espera cerrar el periodo de gobierno con un poco más de 770.000 jubilados y pensionistas.



También ha crecido, luego de la implementación de la Reforma de la Salud, la cantidad de uruguayos cuya cobertura sanitaria se financia a través de la contribución a la seguridad social. Entre los años 1989 y 1999 la cobertura del seguro de enfermedad del BPS (DISSE) se mantuvo relativamente estable, mostrando una caída en el periodo 2002-2004. En el año 2008 con la creación del Seguro Nacional de Salud, prácticamente se duplica el número de beneficiarios, que continúan creciendo de forma sostenida hasta alcanzar en el 2014 los 2,4 millones de personas.

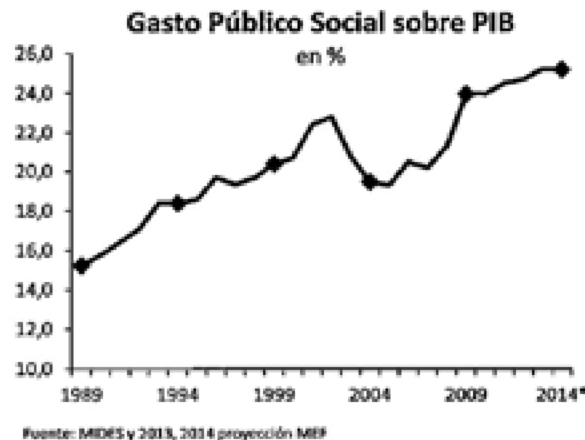


El aumento de las prestaciones del sistema de seguridad social y el aumento de los salarios se vieron reflejados en los ingresos de los hogares. Como se desprende del siguiente gráfico, los hogares presentan el mayor nivel de ingresos desde los 90. A partir de la crisis de 2002, los hogares vieron crecer sus ingresos de forma ininterrumpida hasta acumular en 2013 un crecimiento real de 67% desde el primer gobierno del Frente Amplio. Para el último año de este gobierno se estima que el ingreso per cápita promedio de los hogares alcance los 17.500 pesos a precios

promedio 2013, acumulando de este modo un crecimiento de 19% en esta administración.



Por último, importa destacar que el peso y la progresividad del Gasto Público Social (GPS) se ha incrementado notoriamente desde 2004 a la fecha, pasando de 20% a 25% del PIB. Esto es particularmente importante dado que el GPS es una herramienta poderosa para afectar la distribución final de los ingresos y, en el largo plazo, cambiar los determinantes de mercado de la distribución de ingresos.



El aumento del GPS refleja una red de protección social más sólida que en el pasado, que resguarda especialmente a los sectores más vulnerables, en particular ante coyunturas económicas adversas.

Indicadores Sociales en el último año de cada periodo de gobierno

	1989	1994	1999	2004	2009	2014*
Indice de Gini urbano (5.000 y más hab.)	41,08	41,79	43,69	45,25	43,74	38,00
Pobreza En %, personas para país urbano (5.000 y más hab.)	25,5	18,0	20,6	39,9	21,4	11,0
Indigencia en %, personas para país urbano (5.000 y más hab.)	3,3	1,3	1,4	4,7	1,6	0,5
Índice de Salario Real nominal general	106,07	110,29	111,77	85,89	109,09	128,88
Cotizantes al BPS Ctd. de cotizantes	798.238	908.682	934.809	920.989	1.290.324	1.503.665
Pasividades otorgadas por el BPS Ctd. de pasividades	676.053	696.973	729.330	714.720	713.104	774.144
Ingreso medio mensual per capita de los hogares Nivel urbano, pesos constantes de 2013	10.154	13.207	14.461	10.234	14.716	17.554
Salario Mínimo Nacional Pesos constantes enero 2014	6.677	3.569	3.310	2.525	6.319	8.960
Jubilación Mínima Pesos constantes enero 2014				1.999	3.803	6.695
GPS / PIB en %	15,22	18,39	20,38	19,47	23,96	24,7

Fuente: INE, IECON y MEF *Indica proyecciones

Nota: Los datos de pobreza, indigencia e ingreso medio per cápita de los hogares corresponden a 1990 ya que no se encontraba disponible para 1989

En síntesis, el próximo gobierno no solo encontrará una economía inserta en un fuerte proceso de crecimiento, sino también, una situación socio-económica notoriamente más favorable que la que encontraran los anteriores gobiernos al inicio de su gestión. Continuar gestionando exitosamente el proceso de crecimiento con equidad observado durante la última década será, sin dudas, uno de los principales desafíos que enfrentará la próxima administración.

IX. PRIORIDADES PRESUPUESTALES 2010 - 2014

1. Principales incrementos presupuestales

Las prioridades presupuestales quedaron plasmadas en la Ley de Presupuesto Nacional, en tanto éste constituye la expresión financiera del Programa de Gobierno. Los créditos asignados en esa instancia fueron complementados en las Rendiciones de Cuentas de los años 2010, 2011 y 2012 y en algunas leyes específicas, determinando el máximo nivel de gasto que es posible realizar y asignando importantes incrementos principalmente a las áreas prioridades de gobierno.

Además de las asignaciones de crédito establecidas en las leyes anteriormente mencionadas, se producen incrementos adicionales por la existencia de partidas que por su naturaleza son estimativas y cuya magnitud es significativa, como los recursos destinados a la seguridad social, el aporte para cubrir el desfinanciamiento del FONASA, los certificados de crédito de la DGI y los intereses de la deuda, entre otros.

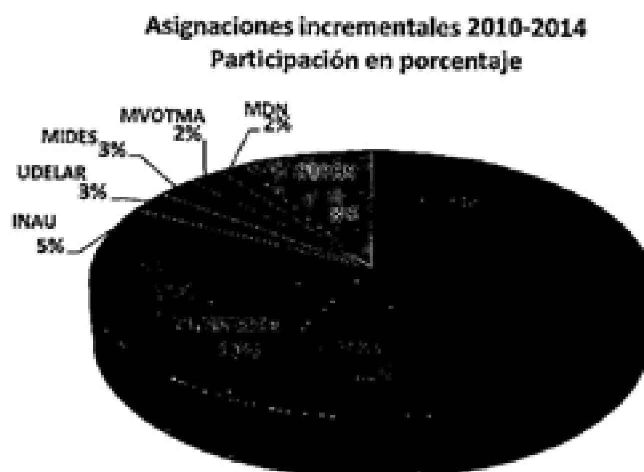
A efectos de determinar el nivel de crédito de que dispone un organismo, deben considerarse además las modificaciones presupuestales a través del mecanismo de refuerzo de rubro y habilitaciones de crédito, que en buena medida están destinados a cubrir ajustes de precios y eventualmente a responder a situaciones no previstas.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se estima que el incremento total de gastos en el periodo 2010 - 2014 será del orden de los 60.000 millones de pesos a valores del año 2013, lo que significa un incremento real del orden del 24% en el periodo. Debe tenerse en cuenta que el nivel de crédito del año 2014 es estimado, y que esta comparación se hace considerando los créditos presupuestales totales y no los niveles de ejecución.

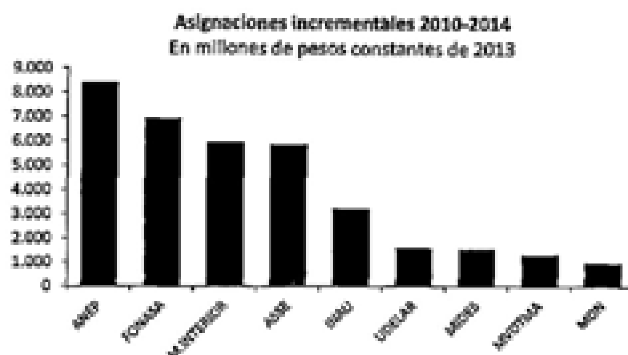
En el periodo 2010 - 2014, el 33% del incremento total de gastos corresponde a factores no controlables en el corto plazo: 25% se destinó a cubrir el mayor desfinanciamiento de la seguridad social y 8% correspondió a mayor gasto tributario a través de certificados de crédito emitidos por la DGI. Los intereses, otro componente relevante, se mantienen estables en términos reales.

Importa señalar que dos de estos factores, el desfinanciamiento de la seguridad social y los intereses, habían tenido un comportamiento totalmente diferente en el periodo 2005 - 2009. En ese periodo, los intereses habían caído más de 30% en términos reales, en tanto ahora permanecen estables. Las transferencias a la seguridad social habían crecido a una tasa que era un tercio de la tasa de crecimiento del producto, cuando ahora crecen a una tasa similar al nivel de actividad. Por tanto, ambos factores habían contribuido a generar un mayor margen para incrementar el gasto discrecional, que se utilizó para fortalecer las políticas sociales. En el periodo 2010 - 2014 la seguridad social deja de generar espacio adicional, acompasando el crecimiento del producto y el margen generado por los intereses es notoriamente menor.

El restante 67% del incremento de gasto del periodo 2010 - 2014, se canalizó hacia las prioridades del gobierno, destacándose claramente ANEP, el desfinanciamiento del FONASA, el Ministerio del Interior, ASSE, INAU, UdelaR, MIDES, Ministerio de Defensa y MVOTMA.



El gráfico siguiente ilustra acerca de los montos incrementales destinados a los organismos que han tenido mayor incidencia en el aumento del gasto en el periodo 2010 - 2014, sin considerar la seguridad social y los certificados de crédito.



A continuación se presenta un mayor detalle de los incrementos previstos para los diferentes organismos en el conjunto del periodo 2010 – 2014:

- ANEP recibe un 14% del total de recursos incrementales, lo que significa unos 8.400 millones de pesos a valores de 2013 y representa un aumento del orden del 30% en sus créditos;

- el desfinanciamiento del FONASA asciende a unos 7.000 millones de pesos a valores de 2013, absorbiendo el 11% del total del gasto incremental del periodo;

- el Ministerio del Interior recibe recursos incrementales por unos 6.000 millones de pesos a valores de 2013, lo que implica un incremento real de más de 40%, absorbiendo un 10% de los gastos incrementales;

- ASSE recibe casi 6.000 millones de pesos incrementales a valores de 2013, obteniendo un incremento del orden del 40% y participando del 10% de los recursos incrementales;

- el INAU recibe casi 3.300 millones de pesos a valores de 2013, lo que significa un incremento de más de 70% real y representa un 5% del aumento total;

- UdelaR recibe unos 1.600 millones de pesos a valores de 2013, lo que representa un 3% del incremento de gastos;

- el MIDES recibe un incremento de más de 1.500 millones de pesos a valores de 2013, que significa un aumento de casi 70% real, recibiendo casi el 3% del incremento de gasto.

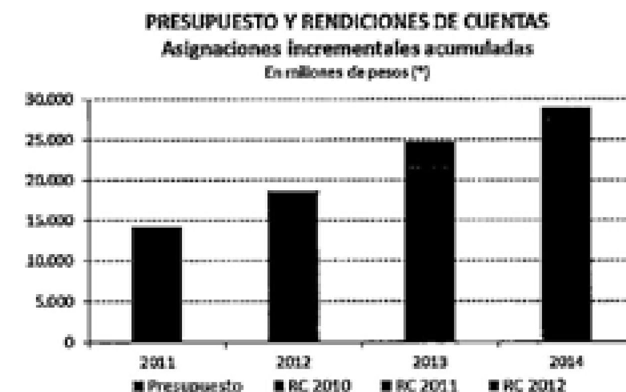
- El Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente recibe recursos incrementales por unos 1.300 millones de pesos a valores de 2013, es decir un aumento de más del 30%, participando en un 2% del total de asignaciones adicionales;

- el Ministerio de Defensa Nacional recibe recursos incrementales por más de 1.000 millones de pesos a precios 2013, lo que significa casi un 2% del incremento en el total de asignaciones.

Cabe mencionar, que otros incisos que tienen una menor incidencia global han tenido incrementos muy significativos en términos porcentuales, tales como los Ministerios de Energía y Minería y Educación y Cultura, que presentan incrementos de crédito en términos reales del 60% y 39% respectivamente.

Resumen de los incrementos por leyes presupuestales

El Presupuesto asignó incrementos por unos 1.150 millones de dólares para 2014 respecto de la línea de base, a lo que se agregaron unos 70 millones de dólares en la Rendición de Cuentas de 2010, unos 150 millones de dólares en 2011 y en el entorno de 75 millones de dólares en la Rendición de Cuentas de 2012, lo que significa un incremento del orden de los 1.445 millones de dólares en el periodo.



(*) Los créditos asignados en la Ley de Presupuesto están a valores del año 2010; la Rendición de Cuentas de 2010 está expresada a valores de 2011, la Rendición de Cuentas 2011 está a valores de 2012 y la Rendición de Cuentas de 2012 está a valores de 2013.

PRESUPUESTO NACIONAL Y RENDICIONES DE CUENTAS [illegible]						
	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Presupuesto Nacional	767	12.158	3.983	3.183	2.924	23.015
Rendición de Cuentas 2010	0	1.217	267	0	0	1.484
Rendición de Cuentas 2011	0	0	233	2.574	194	3.001
Rendición de Cuentas 2012	0	0	0	418	1.074	1.492

(*) Los créditos asignados en la Ley de Presupuesto están a valores del año 2010; la Rendición de Cuentas de 2010 está expresada a valores de 2011, la Rendición de Cuentas 2011 está a valores de 2012 y la Rendición de Cuentas de 2012 a valores de 2013.

ASIGNACIONES INCREMENTALES POR PRESUPUESTO Y RENDICIONES DE CUENTAS [illegible]							
	[illegible]	[illegible] (2)	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible] (3)	
						[illegible]	[illegible]
2	Presidencia	1.288	305		10	24	-5
3	Defensa	8.609	1.080		158	28	-48
4	Interior	10.012	4.307		121		-85
5	Economía y Finanzas	4.027	218				-19
6	Relaciones Exteriores	1.652	120		5		-7
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	2.002	303				-14
8	Industria, Energía y Minería	497	256		79	58	-7
9	Turismo y Deporte	764	221		14		-8
10	Transporte y Obras Públicas	4.419	1.280		0		-3
11	Educación y Cultura	2.069	549	5	71		-12
12	Salud Pública	756	165		20	10	-14
13	Trabajo y Seguridad Social	1.197	175		24		-32
14	MVOTMA	3.101	1.652		120		-3
15	Desarrollo Social	1.808	605		346	-3	-9
	Administración Central	42.261	11.135	5	966	116	-216
16	Poder Judicial	2.640	415		14		
17	Tribunal de Cuentas	291	46		2		
18	Corte Electoral	455	105		5		
19	T.Contencioso Administrativo	77	16				
25	ANEP	23.893	6.009	974	400	950	
26	Universidad	5.775	1.142	243	120		216
27	INAU	3.815	1.140	263	90	200	
29	ASSE	12.997	1.677		700	100	
31	UTEC	0	0	0	0	150	
	Organismos del artículo 220	49.943	10.549	1.480	1.330	1.400	216
21	Subsidios y Subvenciones	8.226	157		68	8	
23	Partidas a Reaplicar	9.598	482		100		
24	Diversos Créditos (4)	21.564	653		536	-32	
	TOTAL	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	1.492	

(1) La Línea de Base y los créditos asignados en la Ley de Presupuesto están a valores de enero de 2010; la Rendición de Cuentas de 2010 está expresada a valores de enero de 2011, la Rendición de Cuentas 2011 está a valores de enero de 2012 y la Rendición de Cuentas de 2012 está a valores de enero de 2013.

(2) La Línea de Base se determina, para los gastos de funcionamiento e inversión, a partir de los créditos permanentes ejecutados en el año 2009 para la Administración Central y a partir del nivel de crédito total del año 2009 para el caso de los Organismos comprendidos por el artículo 220 de la Constitución. En el caso de las remuneraciones, se considera como línea de base el total del crédito permanente a mayo de 2010.

(3) La primer columna corresponde a las asignaciones presupuestales aprobadas en la Ley de Rendición de Cuentas de 2012 y en la segunda columna se detalla la reducción de los créditos de la Administración Central para financiar el incremento aprobado para la UdelaR por el artículo 312 de la Ley de Rendición de Cuentas 2012.

(4) En el Inciso 24 "Diversos Créditos" se presentan las asignaciones globales al Inciso, sin reclasificarse las partidas que son ejecutadas a través de otros Incisos.

Asignaciones en la Ley de Presupuesto Nacional

La Ley de Presupuesto Nacional, aprobada en el mes de diciembre de 2010, prevé incrementos significativos para todo el periodo 2010 a 2014. El incremento total establecido por el articulado de la ley asciende a 23.015 millones de pesos para el año 2014 respecto de la línea de base, según se detalla en los cuadros que acompañan este capítulo.

La ley prevé que ya para el primer año del nuevo presupuesto se dispusiera de más de la mitad del incremento previsto para todo el periodo, a 12.925 millones de pesos. De esta manera, los ejecutores pudieron disponer desde el inicio de la administración de un monto significativo de recursos adicionales para desarrollar las líneas de acción acordes a las prioridades establecidas.

Para los años siguientes, el presupuesto prevé asignaciones incrementales para cada año, dándoles de esta manera previsibilidad a los organismos en las acciones que es posible emprender con los fondos ya asignados. Es así que para el año 2012, el presupuesto establece un incremento adicional de 3.983 millones de pesos y para los años 2013 y 2014 de 3.183 millones de pesos en 2013 y 2.924 millones en 2014.

Estas asignaciones son incrementales respecto de la línea de base, que para gastos e inversiones, se calculó como el nivel de gasto permanente ejecutado en el año 2009, al que se incorporaron aquellos ajustes producidos en el primer semestre de 2010 y que se consideran de carácter permanente. En el caso de las remuneraciones, la línea de base se definió como el crédito vigente a mayo de 2010. En los Organismos del artículo 220 de la Constitución, se consideró para todos los conceptos de gasto, el crédito vigente para el 2010 al momento de elaborarse el presupuesto.

El presupuesto asignó los recursos incrementales en función de las prioridades fijadas al inicio de la administración: educación, seguridad, vivienda, e infraestructura, percibiendo los incisos correspondientes importantes incrementos tanto en términos porcentuales como absolutos.

Es de resaltar que en la propia Ley de Presupuesto se estableció una norma que asegura el compromiso de mantener el 4,5% del Producto Bruto Interno con destino a la educación.

En materia de infraestructura hay que tener en cuenta que, además de las obras ejecutadas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas,

también se ejecutan obras viales a través de la Corporación Vial del Uruguay y de la Corporación Nacional para el Desarrollo. Además, están en proceso obras en materia de infraestructura ferroviaria con apoyo de los Fondos de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y las empresas públicas están realizando inversiones significativas en materia de energía, comunicaciones, puertos y saneamiento.

En cuanto a la composición por tipo de gasto, la Ley de Presupuesto previó un importante fortalecimiento de los recursos humanos, que absorbe más de la mitad del incremento total previsto para el periodo (12.992 millones de pesos a 2014). Ello se debe en primer lugar, a que como regla general es necesario contar con créditos presupuestales específicos para financiar los incrementos reales de salario, al haberse finalizado en el año 2010 el proceso de recuperación de la pérdida salarial sufrida durante la crisis del 2002. Por su incidencia, merecen mención las áreas de educación, salud y seguridad ya que siendo intensivas en recursos humanos, una mejora en los servicios debió ir acompañada de un fortalecimiento en esta materia.

El presupuesto también estableció un incremento en materia de inversiones, fundamentalmente en vivienda y en transporte. A estas inversiones se adicionan como inversión pública las realizadas por las empresas públicas, que no figuran en el Presupuesto Nacional y que se han incrementado en forma significativa tanto en el periodo anterior como en este, como fuera analizado anteriormente.

En base a estos lineamientos, las sucesivas rendiciones de cuentas reflejan ajustes marginales en el marco del rumbo trazado por el presupuesto.

Los cuadros siguientes presentan los incrementos establecidos por el articulado de la Ley de Presupuesto Nacional 2010 - 2014, detallando por inciso y tipo de gasto la línea de base y los incrementos de las asignaciones otorgadas para cada año, expresado a valores de enero 2010.

	Inciso	Línea de base	2010	2011	2012	2013	2014	% Articulado respecto a LB
2	Presidencia	1.288	0	321	311	304	305	24%
3	Defensa	8.669	0	675	674	880	1.080	12%
4	Interior	10.012	0	2.116	2.734	3.164	4.207	42%
5	Economía y Finanzas	4.027	0	221	246	226	218	5%
6	Relaciones Exteriores	1.652	0	115	120	120	120	7%
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	2.002	0	227	278	304	303	15%
8	Industria, Energía y Minería	497	0	218	327	334	256	51%
9	Turismo y Deporte	764	0	217	233	272	221	29%
10	Transporte y Obras Públicas (2)	4.419	0	637	880	1.080	1.280	29%
11	Educación y Cultura	2.069	0	350	427	479	549	27%
12	Salud Pública	756	0	155	156	165	165	22%
13	Trabajo y Seguridad Social	1.197	0	215	185	181	175	15%
14	MVOTMA	3.101	0	812	1.061	1.366	1.652	53%
15	Desarrollo Social	1.808	0	474	679	637	605	33%
	Administración Central	**42.261**	**0**	**6.752**	**8.380**	**9.512**	**11.135**	**26%**
16	Poder Judicial	2.640	0	245	318	372	415	16%
17	Tribunal de Cuentas	291	0	78	84	40	46	16%
18	Corte Electoral	455	0	74	80	91	105	23%
19	T.Contencioso Administrativo	77	0	10	16	16	16	20%
25	ANEP	23.893	0	1.954	3.460	5.025	6.009	25%
26	Universidad	5.775	0	600	734	986	1.142	20%
27	INAU	3.815	20	559	807	977	1.140	30%
29	ASSE	12.997	728	1.594	1.803	1.777	1.677	13%
	Organismos del art. 220	**49.948**	**748**	**5.115**	**7.803**	**9.294**	**10.549**	**21%**
21	Subsidios y Subvenciones	8.226	0	90	152	194	197	2%
23	Partidas a Reaplicar	9.508	0	382	482	482	482	5%
24	Diversos Créditos (3)	23.564	20	586	663	669	653	3%
	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

(1) El crédito asignado para el año 2010 no corresponde a la línea de base sino que surge como prórroga del presupuesto correspondiente al ejercicio 2009, en virtud de lo dispuesto por el artículo 228 de la Constitución de la República.

(2) En el Ministerio de Transporte se considera el incremento de tope de ejecución de inversiones sobre la línea de base.

(3) En el Inciso 24 "Diversos Créditos" se presentan las asignaciones globales al Inciso, sin reclasificar las partidas hacia los organismos que las ejecutan efectivamente.

[illegible]

Inciso		Línea de base	2010	2011	2012	2013	2014	% Articulado respecto a LB
2	Presidencia	972	0	140	140	140	140	14%
3	Defensa	5.950	0	690	692	898	1.098	18%
4	Interior	7.631	0	2.156	2.774	3.204	4.247	56%
5	Economía y Finanzas	3.327	0	58	70	87	87	3%
6	Relaciones Exteriores	1.112	0	70	82	82	82	7%
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	1.088	0	96	96	96	96	9%
8	Industria, Energía y Minería	301	0	75	106	123	123	41%
9	Turismo y Deporte	391	0	42	42	42	42	11%
10	Transporte y Obras Públicas	419	0	17	17	17	17	4%
11	Educación y Cultura	1.422	0	101	141	153	177	12%
12	Salud Pública	353	0	46	46	46	46	13%
13	Trabajo y Seguridad Social	538	0	99	99	99	99	18%
14	MVOTMA	257	0	37	37	37	37	14%
15	Desarrollo Social	206	0	25	42	42	42	20%
	Administración Central	23.968	0	3.650	4.383	5.064	6.332	26%
16	Poder Judicial	2.193	0	210	275	322	365	17%
17	Tribunal de Cuentas	260	0	26	32	38	44	17%
18	Corte Electoral	382	0	35	45	55	65	17%
19	T.Contencioso Administrativo	72	0	7	13	13	13	18%
25	ANEP	19.355	0	1.279	2.223	3.133	3.808	20%
26	Universidad	4.862	0	148	248	355	418	9%
27	INAU	1.532	20	230	312	372	435	28%
29	ASSE	5.386	180	841	936	1.032	1.032	19%
	Organismos del art. 220	34.043	200	2.776	4.084	5.319	6.179	18%
21	Subsidios y Subvenciones	0	0	0	0	0	0	—
23	Partidas a Reaplicar	120	0	382	482	482	482	402%
24	Diversos Créditos	2	0	0	0	0	0	—
[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

[illegible]

Inciso		Línea de base	2010	2011	2012	2013	2014	% Articulado respecto a LB
2	Presidencia	218	0	129	132	133	135	62%
3	Defensa	2.280	0	-18	-18	-18	-18	-1%
4	Interior	1.953	0	0	0	0	0	0%
5	Economía y Finanzas	624	0	99	96	92	92	15%
6	Relaciones Exteriores	537	0	29	29	29	29	5%
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	591	0	68	80	93	97	16%
8	Industria, Energía y Minería	188	0	130	135	124	124	66%
9	Turismo y Deporte	321	0	87	100	128	134	42%
10	Transporte y Obras Públicas	375	0	89	132	132	132	35%
11	Educación y Cultura	566	0	198	235	274	318	56%
12	Salud Pública	390	0	50	50	50	50	13%
13	Trabajo y Seguridad Social	652	0	71	71	71	71	11%
14	MVOTMA	49	0	22	22	25	28	58%
15	Desarrollo Social	1.588	0	422	602	586	561	35%
	Administración Central	10.332	0	1.375	1.664	1.719	1.753	17%
16	Poder Judicial	297	0	35	43	50	50	17%
17	Tribunal de Cuentas	26	0	2	2	2	2	7%
18	Corte Electoral	56	0	35	35	35	35	62%
19	T.Contencioso Administrativo	4	0	2	2	2	2	52%
25	ANEP	2.531	0	291	575	1.110	1.590	63%
26	Universidad	549	0	196	230	325	468	85%
27	INAU	2.169	0	228	395	505	605	28%
29	ASSE	6.968	537	617	617	620	620	9%
	Organismos del art. 220	12.601	537	1.406	1.899	2.649	3.372	27%
21	Subsidios y Subvenciones	7.201	0	50	72	74	77	1%
23	Partidas a Reaplicar	9.753	0	6	0	0	0	—
24	Diversos Créditos	22.214	20	336	401	402	382	2%
[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	740	[illegible]

[illegible]

	Inciso	Línea de base	2010	2011	2012	2013	2014	% Articulado respecto a LB
2	Presidencia	98	0	51	39	30	30	31%
3	Defensa	439	0	3	0	0	0	0%
4	Interior	428	0	-40	-40	-40	-40	-9%
5	Economía y Finanzas	81	0	64	80	48	39	48%
6	Relaciones Exteriores	3	0	16	8	8	8	286%
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	426	0	62	102	115	110	26%
8	Industria, Energía y Minería	7	0	14	86	87	8	115%
9	Turismo y Deporte	46	0	89	92	103	45	99%
10	Transporte y Obras Públicas (1)	3.625	0	531	731	931	1.131	31%
11	Educación y Cultura	81	0	51	52	52	53	65%
12	Salud Pública	12	0	59	60	70	70	568%
13	Trabajo y Seguridad Social	7	0	46	16	11	5	75%
14	MVOTMA	2.796	0	753	1.003	1.304	1.587	57%
15	Desarrollo Social	14	0	28	35	9	3	18%
	Administración Central	**8.062**	**0**	**1.727**	**2.263**	**2.729**	**3.050**	**38%**
16	Poder Judicial	149	0	0	0	0	0	0%
17	Tribunal de Cuentas	4	0	50	50	0	0	0%
18	Corte Electoral	17	0	4	0	1	5	29%
19	T.Contencioso Administrativo	1	0	1	1	1	1	66%
25	ANEP	2.007	0	387	663	783	611	30%
26	Universidad	364	0	256	256	256	256	70%
27	INAU	113	0	100	100	100	100	88%
29	ASSE	644	11	136	250	126	26	4%
	Organismos del art. 220	**3.300**	**11**	**933**	**1.320**	**1.267**	**999**	**30%**
21	Subsidios y Subvenciones	1.047	0	40	80	120	120	11%
22	Transferencias a la Seg. Social	0	0	0	0	0	0	—
23	Partidas a Reaplicar	0	0	0	0	0	0	—
24	Diversos Créditos	1.344	0	250	262	268	271	20%
	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

(1) En el Ministerio de Transporte se considera el incremento de tope de ejecución de inversiones sobre la línea de base.

Asignaciones en la Rendición de Cuentas de 2010

La Ley de Rendición de Cuentas del año 2010 incrementó las asignaciones para ANEP y UdelaR en 1.217 millones de pesos a partir del año 2011, a efectos de cumplir con el compromiso establecido en la propia Ley de Presupuesto de mantener el nivel de gasto público en educación en un 4,5% del PIB.

Asimismo, en esa rendición de cuentas, se otorgó una partida para la contratación de los recursos humanos necesarios para el funcionamiento del Sistema de Responsabilidad Penal Adolecente (SIRPA) y para las nuevas Fiscalías Letradas Departamentales, por montos de 263 y 5 millones de pesos respectivamente. Se autorizaron además, algunas reasignaciones de créditos entre remuneraciones, funcionamiento e inversión de manera de contemplar adecuaciones necesarias para el mejor funcionamiento de los incisos. En este sentido, se contempló en particular la situación salarial del Hospital Militar.

A continuación se expone el detalle de los incrementos otorgados en la Rendición de Cuentas 2010, expresados a valores de enero de 2011, identificando las variaciones por tipo de gasto para cada inciso respecto de la línea de base.

[illegible]

Inciso	Remuneraciones				Funcionamiento				Inversión				Total			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
2 Presidencia		17	18	18		-17	-18	-18								
3 Defensa		167	167	167		-131	-131	-131		-36	-36	-36				
4 Interior		3	3	3		-3	-3	-3								
5 Economía y Finanzas																
6 Relaciones Exteriores		-1	-1	-1		1	1	1								
7 Ganadería	1	6	6	6	-1	6	12	12		-14	-18	-18				
8 Industria																
9 Turismo y Deporte																
10 Transporte y Obras Públicas																
11 Educación y Cultura		35	6	6		-30								5	5	5
12 Salud Pública																
13 MTSS																
14 MVOTMA																
15 Desarrollo Social		17	16	16		-17	-16	-16								
Administración Central	1	243	214	216	-1	-188	-165	-167	0	-50	-54	-54	0	5	5	5
16 Poder Judicial																
17 Tribunal de Cuentas																
18 Corte Electoral																
19 T. Contencioso Administrativo																
25 ANEP	853	853	853	853	120	320	313	300		-200	-193	-190	974	974	974	974
26 UDELAR					228	228	228	228	15	15	15	15	243	243	243	243
27 INAU		263	263	263										263	263	263
29 ASSE																
Organismos del art. 220	855	1.116	1.116	1.116	348	548	541	528	15	-185	-178	-175	1.217	1.480	1.480	1.480
24 Diversos Créditos	2	20	20	20	-2	-20	-20	-20								
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

Asignaciones en la Rendición de Cuentas de 2011

La Rendición de Cuentas de 2011 incrementó las asignaciones en 2.807 millones de pesos para 2013, los cuales se incrementan adicionalmente en 194 millones de pesos en 2014. Estos recursos se destinaron principalmente a ASSE 700 millones de pesos, ANEP 400 millones, MIDES 346 millones, Defensa 158 millones, UdelaR 120 millones, MVOTMA 120 millones, MIEM 60 millones, y diversos programas en el Inciso 24 "Créditos Diversos" entre los que se destacan el Programa Uruguay Crece Contigo y el Plan Juntos, ejecutados por la Presidencia de la República. Entre los incremento para el año 2014 el mayor corresponde a la incorporación de 100 millones con destino a reestructuras de los incisos de la Administración Central.

Inciso	Remuneraciones			Funcionamiento			Inversión			Total		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
2 Presidencia					9	9		1	1		10	10
3 Defensa	30	156	156		2	2				30	158	158
4 Interior	4	126	126		-4	-4				4	121	121
5 Economía y Finanzas												
6 Relaciones Exteriores		5	5								5	5
7 Ganadería, Agricultura y Pesca												
8 Industria							-79	60	79		60	79
9 Turismo y Deporte		13	13		1	1					14	14
10 Transporte y Obras Públicas												
11 Educación y Cultura		117	117		-45	-50		4	4		76	71
12 Salud Pública	5	24	24		-4	-4				5	20	20
13 MTSS	22	24	24							22	24	24
14 MVOTMA		40	40					80	80		120	120
15 Desarrollo Social		40	40		285	288		21	21		346	348
Administracion Central	61	544	545		243	238	-79	165	184	61	952	966
16 Poder Judicial		12	12		1	1					14	14
17 Tribunal de Cuentas		2	2								2	2
18 Corte Electoral					5	5					5	5
19 T. Contencioso Administrativo												
25 ANEP					400	400					400	400
26 UDELAR		20	20		100	100					120	120
27 INAU		45	90								45	90
29 ASSE	172	700	700							172	700	700
Organismos del art. 220	172	779	824	0	506	506	0	0	0	172	1.285	1.330
21 Subsidios y Subvenciones					63	68					63	68
23 Partidas a reaplicar			100									100
24 Diversos Créditos (1)					400	430		106	106		506	536
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

(1) Las asignaciones del Inciso 24 "Diversos Créditos" se presentan sin reclasificarse hacia los organismos que las ejecutan efectivamente.

Asignaciones en la Rendición de Cuentas de 2012

El costo presupuestal total de la Rendición de Cuentas de 2012 es de 1.492 millones de pesos a partir de 2014, destinándose en primer lugar, a cumplir con compromisos ya asumidos en diferentes áreas. Se dota de recursos a la recientemente creada Universidad Tecnológica (UTEC), a la que se asignan 150 millones de pesos anuales a partir de 2013, monto que se financia con la recaudación del 10% del adicional del Impuesto al Patrimonio aprobado en junio de 2013[60]. Se asignaron 200 millones de pesos para fortalecer los recursos humanos del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA), ante el incremento en la cantidad de menores internados, debido fundamentalmente a los cambios normativos aprobados en enero de 2013 y, mediante trasposición de partidas ya existentes se asignaron 150 millones de pesos adicionales para inversiones.

[60] En realidad la UTEC podrá disponer de un monto mayor a partir de 2014, ya que en forma excepcional se permitió que las asignaciones no utilizadas en 2013, su primer año de existencia, pudieran traspasarse al año siguiente.

Se asignan recursos a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), con el fin de adelantar para 2014 el aumento salarial del 3% previsto en el convenio salarial para 2015, lo que implica un costo adicional de 950 millones de pesos exclusivamente para el año 2014. Asimismo, el parlamento aprobó una partida de 216 millones de pesos para incrementar remuneraciones en la Universidad de la República (UdelaR), que se financia con reducciones de los gastos de funcionamiento de los incisos de la Administración Central.

Se destinaron recursos adicionales a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), para el fortalecimiento de los recursos humanos destinados a salud rural, traslados especializados de emergencia neonatal, salud mental y para la atención de la problemática de drogas, por un monto total de 70 millones de pesos, a lo que se agrega una partida de 30 millones para continuar con los procesos de presupuestación. En el Ministerio de Salud Pública, se previó la creación de un sistema nacional de emergencias médicas y se fortalecieron las partidas del Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Células, Tejidos y Órganos, ante el cambio normativo que incrementa la cantidad de donantes, asignándosele un monto total de 10 millones de pesos.

Adicionalmente, se incrementó la dotación de controladores aéreos, asignándose para ello 28 millones de pesos al Ministerio de Defensa Nacional; se fortaleció el Fondo de Subsidios y Subvenciones comprendido en el Inciso 21 en 7 millones de pesos mediante trasposición de una partida ya aprobada y se tomaron las previsiones para que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas pueda aportar la contraparte local para el segundo proyecto de infraestructura ferroviaria financiado con los Fondos de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM).

[illegible]

Inciso	Remuneraciones 2013	Remuneraciones 2014	Funcionamiento 2013	Funcionamiento 2014	Inversión 2013	Inversión 2014	Total 2013	Total 2014	[illegible] 2013	[illegible] 2014
2 Presidencia	0	34	0	-10	0	0	0	24	-5	-5
3 Defensa	26	26	2	2	0	0	28	28	-45	-45
4 Interior	0	0	0	0	0	0	0	0	-35	-35
5 Economía y Finanzas	0	0	0	0	0	0	0	0	-19	-19
6 Relaciones Exteriores	0	0	0	0	0	0	0	0	-7	-7
7 Ganadería, Agricultura y Pesca	0	0	0	9	0	-9	0	0	-14	-14
8 Industria	0	0	0	0	-58	58	-58	58	-7	-7
9 Turismo y Deporte	0	0	0	0	0	0	0	0	-6	-6
10 Transporte y Obras Públicas	0	0	0	0	0	0	0	0	-3	-3
11 Educación y Cultura	0	2	1	-2	-2	0	0	0	-12	-12
12 Salud Pública	7	10	0	0	0	0	7	10	-14	-14
13 MTSS	5	5	-5	-5	0	0	0	0	-32	-32
14 MVOTMA	0	0	0	0	0	0	0	0	-3	-3
15 Desarrollo Social	0	-3	0	0	0	0	0	-3	-9	-9
Administración Central	38	74	-2	-7	-60	49	-23	116	-216	-216
16 Poder Judicial	0	0	0	0	0	0	0	0		
17 Tribunal de Cuentas	0	0	0	0	0	0	0	0		
18 Corte Electoral	0	0	0	0	0	0	0	0		
19 T. Contencioso Administrativo	0	0	0	0	0	0	0	0		
25 ANEP	0	950	0	0	0	0	0	950		
26 UDELAR	0	0	0	0	0	0	0	0	216	216
27 INAU	200	200	0	0	150	0	350	200		
29 ASSE	91	91	0	9	0	0	91	100		
31 UTEC	0	150	50	0	100	0	150	150		
Organismos del artículo 220	291	1.391	50	9	250	0	591	1.400	216	216
21 Subsidios y Subvenciones	0	0	0	5	0	0	0	5		
23 Partidas a reaplicar										
24 Diversos Créditos (2)	-5	-5	-145	-27	0	0	-150	-32		
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

(1) El artículo 312 de la Ley 19.149 asigna a la UdelaR 216 millones de pesos para remuneraciones que se financian a partir de la reducción de los gastos de funcionamiento de los incisos de la Administración Central según se detalla.
(2) Las asignaciones del Inciso 24 "Diversos Créditos" se presentan sin reclasificar hacia los organismos que las ejecutan efectivamente.

Otras leyes que comprometen recursos

Algunas leyes aprobadas en los últimos años comprometen incrementos adicionales de gasto por montos significativos, destacándose las siguientes:

- ***Incorporación de colectivos al FONASA***: la incorporación gradual de cónyuges y pasivos al seguro nacional de salud absorbe un monto significativo y creciente de recursos. Considerando todo el proceso de incorporación de estos colectivos, hasta la finalización del mismo en el año 2016, el costo fiscal de la inclusión de los pasivos se estima en 250 millones de dólares anuales y el costo por la incorporación de los cónyuges se estima en el orden de los 80 millones de dólares anuales.

- ***Sobrecuota de Inversión para las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva***: en 2012 se aprobó la ley que, con el objetivo de mejorar la sustentabilidad al sistema en materia asistencial, prevé el pago de una

sobrecuota de inversión a los prestadores integrales de salud de hasta el 3% del valor de las cuotas individuales, colectivas y de las cápitas, a partir de 2013. Además, se estableció un tope para los aportes de un 25% de los ingresos nominales de jubilaciones y pensiones. Estas dos medidas, en conjunto, tienen un costo adicional del orden de los 50 millones de dólares anuales a partir de 2013.

- ***Flexibilización del acceso a la jubilación:*** la Ley No. 18.395 del año 2008, flexibilizó las condiciones de acceso a la jubilación. Los costos efectivos de esta modificación han excedido significativamente las previsiones y podrían continuar incidiendo en los próximos años.

- ***Reducción total del IVA en las prestaciones sociales pagadas con tarjeta:*** los ajustes del sistema tributario aprobados a comienzos de 2012 prevén la reducción total del IVA para los gastos realizados con la Tarjeta Uruguay Social y para los beneficiaros de asignaciones familiares que perciban la prestación mediante tarjeta.

- ***Incremento especial de las pasividades mínimas:*** en los últimos años se han venido incrementando gradualmente las pasividades mínimas por encima de lo establecido en la normativa vigente. Para valorár el costo de este tipo de iniciativas, hay que tener en cuenta que el incremento realizado en julio de 2012 tuvo un costo adicional del orden de los 18 millones de dólares anuales sólo en las prestaciones pagas por el Banco de Previsión Social.

- ***Unificación de la patente de rodados a nivel nacional (SUCIVE):*** para viabilizar esta reforma estructural que posibilita la unificación de los aforos vehiculares y las alícuotas para todo el país, el Gobierno Nacional se comprometió a asegurarle a cada Gobierno Departamental el nivel de recaudación del año 2010 por concepto de patentes. El costo de esta medida fue de orden de los 35 millones de dólares en 2012, reduciéndose a unos 20 millones de dólares en 2013 por el efecto del empadronamiento de los vehículos nuevos. Para 2014 se prevé que sería de cargo del SUCIVE solamente el costo por la administración y gestión del sistema de patente única, incluidos los costos informáticos, de publicidad y las comisiones de los agentes de cobranza, que se estima en el orden de los 8 millones de dólares.

- ***Aumento del subsidio por alumbrado público para los Gobiernos Departamentales:*** a fines de 2011 se aprobó una ley que incrementa el subsidio del Gobierno Nacional al alumbrado público medido, a razón de 10% por año, pasando del 30% vigente al 2011, a un 60% en el año

2014. El costo de esta medida depende de diversas variables, estimándose un costo incremental del orden de los 20 millones de dólares a 2014.

- ***Subsidio al sector de la vestimenta:*** la Ley No. 18.846, del 25 de noviembre de 2011, estableció un subsidio a este sector de 5 millones de dólares anuales en los primeros tres años, un 75% de ese monto para los dos años siguientes y un 50% para el sexto y séptimo año.

- ***Medidas antiinflacionarias aprobadas en 2014:*** se aprobaron exoneraciones del IVA a algunos componentes fijos de las tarifas residenciales de ANTEL y UTE, se otorgó un crédito fiscal a las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva que operó como un subsidio para rebajar la cuota mutual, y se establecieron exoneraciones del IVA a las importaciones y enajenaciones de un conjunto de frutas y hortalizas.

Consideraciones para el análisis de las asignaciones presupuestales

A continuación se analizan las asignaciones destinadas a las áreas prioritarias y aquellas que absorben la mayor parte de los incrementos presupuestales: educación, vivienda, seguridad, salud, protección social, infraestructura y transferencias a los Gobiernos Departamentales, detallándose los incrementos de gastos previstos y las principales líneas de acción que lo fundamentan. Adicionalmente se presenta un detalle de las asignaciones presupuestales y las acciones correspondientes a los restantes incisos.

El horizonte de análisis procura reflejar los incrementos previstos para todo el periodo de gobierno. En la evolución que se presenta en los diferentes incisos, se considera para los años 2009 a 2013 la ejecución efectiva de los créditos y para 2014 una estimación de la ejecución.

Para realizar esta proyección de ejecución de 2014, se estimaron los créditos totales, que además de las asignaciones establecidas por las leyes de presupuesto y rendiciones, considera también los ajustes presupuestales, tanto por partidas estimativas, como por refuerzos de rubro. En cuanto a los gastos de funcionamiento y las inversiones, se supuso que se ejecutan enteramente. En el caso de las remuneraciones, para la Administración Central se estimó la ejecución a partir de lo observado en los primeros meses del año 2014, en tanto que para los

organismos del 220 de la Constitución, que tienen mayores flexibilidades en la ejecución, se supuso un 100%.

Cuando se analiza el periodo 2009 - 2014, debe tenerse en cuenta que en el último presupuesto se encararon cambios en la exposición presupuestal con el objetivo de hacerla más clara y comprensible, como se analiza en forma más detallada en el último capítulo de este Informe. Para hacer comparables las cifras, se ajustó la exposición de la información de los ejercicios 2009 y 2010, salvo en lo referente a la depuración de las inversiones. Ello puede afectar el análisis a nivel de tipo de gasto pero no a nivel global de cada inciso. Adicionalmente, cabe aclarar que para la actualización de las asignaciones y ejecuciones que se expresan en términos reales, se aplicó la variación promedio del índice de precios al consumo.

Por último, hay que tener en cuenta que la medición del resultado fiscal relevante a efectos de la fijación y seguimiento de las metas fiscales se realiza en base caja. Para elaborar la programación financiera es necesario realizar consideraciones respecto del tiempo insumido en los procesos administrativos para la ejecución del gasto y para la contratación de personal. Para ello se analizan las ejecuciones efectivas, que muestran niveles diferentes en cada inciso y en cada tipo de gasto, lo que fue contemplado al realizarse las estimaciones del resultado en base caja que sustenta las proyecciones fiscales.

2. Educación

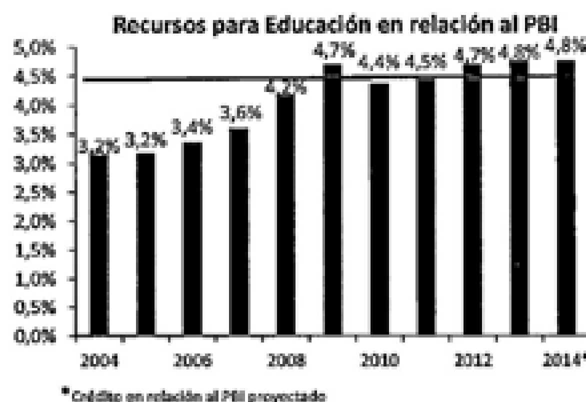
En este apartado se presenta un panorama de los recursos otorgados a la educación a lo largo de los dos últimos periodos presupuestales (2005-2009 y 2010-2014), identificando cómo evolucionaron en términos reales; cuánto representan en términos de prioridad macroeconómica; hacia qué rubros fueron dirigidos y qué acciones o políticas permitieron implementar.

Se describe en primer lugar al conjunto de recursos destinados a todo el sector educación, y en segundo lugar se pone foco en los recursos otorgados a ANEP y UdelaR, instituciones que concentran el 85% del presupuesto asignado al sector. Para estas instituciones, se presenta un panorama general de cómo han evolucionado los recursos totales y por estudiante en todo el periodo 2005-2014, mencionando los factores por detrás de los resultados, y se presenta el detalle de los recursos asignados a cada institución en el presente periodo presupuestal junto con las acciones

que fueron implementadas. Finalmente, también se detallan algunas acciones de dos de las principales innovaciones en el campo educativo de los últimos periodos: el Plan Ceibal y la Universidad Tecnológica (UTEC).

a) Los recursos para la educación asignados en los dos últimos periodos presupuestales

Durante la pasada década los recursos públicos invertidos en educación han crecido notoriamente en términos relativos a la capacidad económica del país. En 2004 los recursos públicos destinados a la educación representaban tan solo un 3,2% del PIB; mientras que se estima que en el transcurso de 2014 alcanzarían el 4,8% del PIB (véase gráfico siguiente). Cabe destacar que a partir de 2011 se superó el compromiso asumido de que el gasto público en educación (GPE) representara 4,5% del PIB y se estima que para 2014 el GPE superará en 3.863 millones de pesos el compromiso del 4,5%.



En 2010-2014 se incrementó la prioridad presupuestal en la educación. Efectivamente, del total de los recursos incrementales del periodo 2005-2009 con destino a la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución, un tercio (33%) fue asignado a ANEP y UdelaR; para el periodo 2010-2014, este porcentaje ascendió a 30%.[63] Cabe resaltar además, que en este periodo presupuestal la educación recibió más del 35% del total de los recursos adicionales asignados por la Ley de Presupuesto, prácticamente la totalidad de los créditos adicionales de la Rendición de Cuentas 2010; un 17% de los recursos adicionales de la

[63] En 2005-2009 26% fue asignado a ANEP y un 7% a la UdelaR; en 2010-2014 los porcentajes son 24% y 6%, respectivamente.

Rendición de Cuentas 2011; y un 78% de los créditos incrementales de la Rendición de Cuentas 2012[62].

El aumento de los recursos públicos se dirigió a todos los organismos vinculados a la educación. El gasto dirigido a todos estos organismos se incrementó en relación al PIB. Se destaca el incremento del gasto equivalente a 1,2% del PIB dirigido a ANEP y UdelaR, lo que implicó que los recursos asignados a estas dos instituciones pasaran de 2,9% a 4,1% del PIB entre 2005 y 2014.

No obstante, otros componentes también fueron objeto prioritario de inversión. Entre ellos, se destaca el Plan Ceibal (instalado desde 2007 y que actualmente concentra el 0,1% del PIB), la inversión hacia la primera infancia a través de CAIF y CENFORES (pasó de 0,04% a 0,1% del PIB) y los fondos destinados a financiar la extensión del boleto gratuito a todos los estudiantes de la Enseñanza Media pública[63].

[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Instituciones básicas del sistema educación formal	12.514	2,94%	52.090	4,09%	1,18
ANEP	10.059	2,37%	41.917	3,29%	0,95
UDELAR	2.455	0,58%	9.815	0,77%	0,20
UTEC	0	0,00%	358	0,03%	0,03
Administración Central e Inciso 21 - Subsidios y Subvenciones	689	0,16%	5.971	0,47%	0,31
Educación policial y militar	410	0,10%	1.933	0,15%	0,06
Otros Administración Central	85	0,02%	1.767	0,14%	0,12
Plan Ceibal	0	0,00%	1.355	0,11%	0,11
Otras partidas del inciso 21 con destino a educación	194	0,05%	917	0,07%	0,03
Educación no formal inicial (Centros CAIF) y CENFORES	179	0,04%	1.686	0,13%	0,09
Ciencia y Tecnología	158	0,04%	598	0,05%	0,01
MEC	118	0,03%	171	0,01%	<0,01
PEDECIBA, Instituto Pasteur, ANII	40	0,01%	426	0,03%	0,02
Incentivo a la demanda educativa en secundaria	0	0,00%	369	0,03%	0,03
TOTAL GPE	13.540	3,19%	60.714	4,76%	1,62
PIB	425.018		1.275.112		

[62] En el apartado siguiente se exponen más detalladamente los montos y los destinos de estos recursos.
[63] El incremento de estos fondos se ven reflejados en "Otros Administración Central". El boleto gratuito ya existía para estudiantes de Ciclo Básico en Enseñanza Secundaria, tanto para liceos, escuelas agrarias y UTU. A partir de 2012 se incorporó este beneficio para los estudiantes del Segundo Ciclo. Incluso, alcanza a estudiantes de colegios privados que poseen beca completa y que cuentan con los mismos beneficios que los estudiantes de la Educación Pública.

b) ANEP: Evolución general de la matrícula y los recursos los dos últimos periodos presupuestales

Matrícula

El periodo 2005 - 2013 se ha caracterizado por cambios significativos en la matrícula de casi todos los niveles de enseñanza bajo la órbita de ANEP. Los principales pueden resumirse en los siguientes:

a. La tasa neta de matriculación en educación inicial (4 y 5 años) creció moderadamente, en un contexto en que disminuyó la población en la edad de referencia.[64] La matrícula en educación inicial pública en las edades de referencia se redujo levemente, en tanto que la educación privada ha captado más alumnos. En particular, la matrícula de la educación inicial privada creció un 34% en el periodo de referencia.

b. Disminuyó significativamente (16%) la matriculación en educación primaria pública, en un contexto de caída de la población en las edades de asistir a ese ciclo educativo[65].También en este nivel se observó un re direccionamiento de la demanda hacia el sector privado: la matrícula privada creció 18% en todo el periodo, lo que representó en su conjunto un incremento de unos 8.600 alumnos. El aumento de la demanda hacia el sector privado, la sustantiva caída demográfica y la disminución de la repetición en este nivel[66] redundaron en que en 2013 hubiera cerca de 50 mil alumnos menos atendidos por la educación primaria pública en relación a 2005.

c. La matriculación en el ciclo básico de educación media (CB) creció significativamente, especialmente durante los años 2008 y 2009, luego de la implementación de las AFAM Plan de Equidad. Se destaca el muy fuerte crecimiento del CB de UTU. En el total del periodo, la matriculación en el ciclo básico de secundaria aumentó en 4.200 alumnos, mientras que la educación media básica de UTU absorbió unos 13.500 alumnos más. En los últimos dos años del periodo analizado (2012 y 2013) la matrícula en el CB de secundaria cayó 5%, si bien la tasa bruta de matriculación en el nivel permaneció constante. Ello refleja tres factores: a) por un lado, la caída demográfica que comenzó a procesarse en 2012 en

[64] La población de 4 y 5 años se redujo en unas 8.942 personas entre 2005 y 2013, lo que representa una caída del 9% según datos del INE.
[65] La población entre 6 y 12 años se redujo en unas 41.548 personas entre 2005 y 2013, lo que representa una caída de 11% según datos del INE.
[66] Véase más detalles en el apartado de Políticas de Educación del Informe Social.

las edades de asistir al CB[67]; b) por otro, un redireccionamiento de la matrícula del CB público hacia las ofertas de UTU; y c) finalmente, un incremento importante de la demanda hacia el sector privado, que en el periodo absorbió unos 6.200 nuevos alumnos.

d. La matrícula de educación media superior ha permanecido relativamente constante hasta 2010, observándose moderados incrementos en 2011-2013. Esta tendencia no obstante esconde fuertes movimientos contrapuestos. Mientras que el bachillerato de Secundaria registra a 2013 casi 9 mil alumnos menos que en 2005, la educación media superior que imparte UTU absorbió a unos 19 mil alumnos más en el mismo periodo. Por su parte, la matrícula privada en este nivel creció levemente (6% en todo el periodo, absorbiendo casi 1000 alumnos).

e. En la educación técnica se observa una sensible reestructuración del tipo de cursos que se imparten, con un incremento de la matrícula global de UTU (23% acumulado) en particular en los años 2012-2013. Cayó fuertemente la matrícula asociada a cursos no formales de educación técnica, derivándose significativamente hacia los cursos con acreditación en el nivel medio básico y superior.

f. Finalmente, se destaca un relativo estancamiento de la matrícula en formación docente hasta 2011; en 2012 y 2013 la matrícula en las carreras de magisterio y profesorado volvió a crecer levemente. Además, el CFE absorbió a partir de 2011 la formación de educadores sociales docentes orientados al nivel de educación inicial[68]. Entre 2011 y 2013 egresaron 1.988 educadores sociales.

---

[67] La población de 12 a 14 años se redujo en unas 7.453 personas entre 2012 y 2013, lo que representa una caída del 5% según datos del INE.

[68] La carrera de educador social que se inició en 1989 tuvo en una primera etapa el carácter de formación en servicio para funcionarios del ex INAME. Se les otorgó luego calidad de tecnicatura en el ámbito del actual Instituto de la Niñez y la Adolescencia (INAU), a cargo del Centro de Formación y Estudios (CENFORES) de la institución. A partir del año 2011 se define un nuevo plan de estudios y la carrera pasa a la órbita del CFE.

MATRÍCULA												
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Total inicial	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Total primaria	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Pública	401.211	396.084	389.232	382.569	377.401	368.736	360.695	352.480	348.307	-52.904	-13%	-1,8%
Inicial	83.545	81.833	81.176	82.649	83.854	81.875	79.969	79.985	80.306	(3.240)	-4%	-0,5%
Primaria	317.665	314.251	308.056	300.120	298.637	286.861	280.726	272.495	268.001	(49.664)	-16%	-2,1%
Privada	70.300	76.431	78.290	81.537	83.681	83.439	84.875	86.100	86.476	16.176	23%	2,6%
Inicial	22.025	24.803	25.702	27.005	28.037	27.944	28.839	29.617	29.594	7.569	34%	3,8%
Primaria	48.175	51.628	52.587	54.532	55.644	55.495	56.036	56.483	56.782	8.607	18%	2,1%
Educación Media Básica	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	177.815?	177.620?	182.175?	181.444	182.087?	23.956?	[illegible]	[illegible]
Pública	137.875	138.870	138.907	147.285	151.619	152.249	156.735	155.750	155.636	17.760	13%	1,5%
Secundaria (CB)	120.487	121.595	120.960	127.581	130.013	130.073	130.978	127.503	124.749	4.262	4%	0,4%
CB Rurales	1.797	1.818	1.784	2.028	1.991	1.934	1.966	1.516	1.812	15	1%	0,1%
UTU (CBT, CBA, FPB2007)	15.591	15.860	16.163	17.676	19.618	20.242	23.791	26.241	29.074	13.483	86%	8,1%
Privada	20.256	21.165	21.460	24.117	25.396	25.371	25.440	25.694	26.452	6.196	31%	3,4%
Educación Media Superior	143.890?	140.355?	138.216?	138.534?	143.405?	145.358?	149.670?	153.696?	155.522?	11.632?	8%	1,0%
Pública	127.837	124.875	122.475	122.533	127.060	128.935	132.628	136.450	138.480	10.643	8%	1,0%
Secundaria (Bachillerato)	108.459	103.938	97.136	94.506	96.319	96.903	99.175	100.265	99.485	-8.974	-8%	-1,1%
UTU (EMT, EMP)	19.378	20.935	25.339	27.827	30.741	32.031	33.453	36.185	38.995	19.617	101%	9,1%
Privada	16.053	15.480	15.741	16.001	16.345	16.425	16.842	17.232	17.042	989	6%	0,8%
Educación Técnica Terciaria	4.024	3.915	3.896	4.569	4.664	6.155	6.780	7.294	8.511	4.487	112%	9,8%
UTU (Técnicos, Tecnólogos)	4.024	3.915	3.896	4.569	4.564	6.155	6.780	7.610	8.511	4.487	112%	9,8%
Otra formación técnica	27.436?	29.140?	24.761?	19.957	16.269?	11.932?	7.460	9.859	8.632	-18.804?	[illegible]	-13,5%?
UTU (otros cursos)	27.436	29.140	24.761	19.957	16.269	11.932	7.460	9.859	8.632	-18.804	-69%	-13,5%
Formación Docente	20.390?	21.226?	21.960?	22.108?	20.391	20.188	20.717	21.190	24.067	3.677	[illegible]	2,1%?
Magisterio	6.870	5.868	7.009	s/d	7.053	6.081	6.879	6.724	7.137	267	4%	0,5%
Profesorado	13.520	15.262	14.951	s/d	13.338	14.107	14.546	15.607	16.930	3.410	25%	2,9%

*Fuente: Hasta 2012 los datos son obtenidos de los Anuarios Estadísticos del MEC. En 2013 se toma datos de ANEP por no estar disponible el Anuario Estadístico del MEC.

Recursos totales y por estudiante

El gasto público ejecutado por ANEP más que se duplicó en términos reales entre 2005 y 2013, lo que constituye un crecimiento medio anual muy superior al promedio histórico. En el periodo presupuestal 2005-2009, la gran mayoría de los recursos adicionales se destinaron a incrementar la masa de remuneraciones, y en particular, a mejorar notoriamente el nivel salarial real de docentes y no docentes en forma relativamente generalizada. En el presente periodo presupuestal se continuó con la mejora salarial, pero adicionando un componente de políticas específicas. Asimismo, se destaca el fuerte incremento de los recursos destinados a inversión en infraestructura, con un incremento relativo de la asignación dirigida al mantenimiento edilicio.

El fuerte incremento de los recursos se tradujo principalmente en un aumento del gasto por estudiante; si bien también parte de los recursos se destinaron a financiar una mayor cobertura del sistema, principalmente en educación media técnica y tecnológica.

El gasto público en educación ejecutado por ANEP aumentó 113% en términos reales entre 2005 y 2013, creciendo a una tasa de 8,8% real por año. El incremento real de las remuneraciones fue aún mayor a ese promedio. Dichas cifras resultan muy superiores a lo observado en términos históricos, tal como puede apreciarse en el gráfico siguiente.



Los dos grandes rubros con mayor incremento de los recursos en todo el periodo corresponden a remuneraciones e inversiones. La masa de remuneraciones reales ejecutada por ANEP más que se duplicó en términos reales entre 2005 y 2013 (aumentó 123%). Dicho aumento incluye tanto el incremento del poder de compra de los salarios de docentes y no docentes (los salarios reales crecieron 61% en ese periodo), como el aumento de la cantidad de servicios de enseñanza (básicamente horas docentes por alumno y horas docentes adicionales para cubrir a alumnos nuevos en el sistema). El peso de uno y otro factor varió entre los distintos subsistemas de enseñanza.

Cabe resaltar que al hablar de "gasto real" en remuneraciones se incluye el incremento real del salario docente.[69] El salario real docente es el "precio" del principal recurso en materia educativa, y el desempeño y la permanencia docente en la profesión (que hacen a la calidad educativa) no permanecen constantes a cualquier nivel salarial. Debido a ello, aquí,

[69] Ello surge de deflactar el gasto en remuneraciones por el índice de precios al consumo, en línea como se contabiliza el gasto real a nivel internacional. En este último caso, además de deflactar por índices de consumo, se ajustan las cifras por paridad de poder adquisitivo (PPA), de modo de hacerlas comparables.

como a nivel internacional, se considera al gasto salarial real dentro de los recursos "reales".

Por otra parte, los recursos para inversiones con los que cuenta la ANEP en el presente periodo presupuestal son 31% superiores respecto al periodo 2005-2009, tomando en cuenta la evolución del Índice del Costo de la Construcción.[70]

El gasto total se incrementó fuertemente en todos los subsistemas. El gasto destinado tanto a educación inicial y primaria como a secundaria se duplicó en términos reales entre 2005 y 2013. El gasto total dirigido a la educación técnico profesional creció aún más, 161% en términos reales, lo que equivale a una tasa media anual de 11% en el periodo 2005-2013. Finalmente, el gasto dirigido a formación docente creció 87% en términos reales entre 2008 y 2013.[71]



En educación inicial y primaria, el incremento del gasto se tradujo enteramente en un aumento de los recursos por estudiante[72].

El aumento del gasto total dirigido a inicial y primaria junto con la caída de la matriculación comentada anteriormente (14%), se tradujo en un

[70] Se utiliza el ICC para estimar la inversión real de la ANEP dado que los montos de las inversiones corresponden en su gran mayoría a infraestructura.

[71] La información desagregada para este ciclo se encuentra disponible a partir de 2007.

[72] La Contabilidad Pública registra los recursos ejecutados por PAEPU (MECAEP) y por PAEMFE (MEMFOD) como gastos del CODICEN. No obstante, para la determinación del gasto por alumno dichos gastos se suman a los recursos ejecutados por el CEIP y CES respectivamente. Igual criterio se adopta para otros programas de menor envergadura (tales como Campamentos Educativos y Situaciones de Violencia Doméstica en la Adolescencia). El resto de los créditos del CODICEN no se consideran para el cálculo del gasto por alumno (2.885 millones de pesos en 2013).

incremento de 133% de los recursos promedio por estudiante[73] (véase gráfico siguiente). En 2013, el gasto por estudiante se ubicó en unos 49 mil pesos anuales, a precios de 2013.



La mayor parte del incremento de los.recursos por estudiante corresponde a costo salarial (véase cuadro siguiente). Varios componentes afectan el costo salarial por estudiante, pero básicamente pueden agruparse tres grupos: salarios docentes; ratio de estudiantes por docente; y extensión del tiempo de instrucción.

En el caso de primaria, si bien buena parte del aumento del costo salarial por estudiante corresponde a incrementos reales de salarios docentes,[74] la mayor parte del aumento del costo salarial por estudiante también es explicado por la evolución de la extensión de los servicios de enseñanza por alumno. Se destaca particularmente el aumento de la cobertura de alumnos en escuelas con extensión horaria; y la significativa disminución del ratio de alumnos por maestro. En efecto, el número de instituciones públicas de tiempo completo (jardines de infantes y escuelas de tiempo completo y escuelas de tiempo extendido) se duplicó entre 2005 y 2014 (pasó de 134 a 272). Por su parte el ratio alumnos por maestro descendió de 28 en 2005 a 24 en 2012 (último dato disponible). Respecto a este último aspecto, cabe resaltar que además de la reducción del número de alumnos por maestro de aula, aumentó la cantidad de horas docentes aplicadas a otros servicios hacia los alumnos, como los maestros

[73] Cabe mencionar que la matrícula de Primaria corresponde al dato a diciembre de cada año. Por lo que el gasto por alumno refiere a lo efectivamente destinado por alumno que cursó todo el año en la educación primaria pública.
[74] Esto se analiza con más detalle en el apartado siguiente.

comunitarios, los maestros Ceibal y los docentes de educación física en todas las escuelas, entre otros.[75]

Componentes del gasto real por estudiante de educación primaria

	2004	2.010	2013	2005-2013	2010-2013
INICIAL Y PRIMARIA	**21.038**	**38.299**	**48.918**	133%	33%
Remuneraciones	15.769	30.718	40.136	155%	36%
Funcionamiento e inversiones	5.268	7.582	8.781	67%	20%

* Se emplea como deflactor el IPC

En educación secundaria, el incremento del gasto se tradujo en un aumento significativo del gasto promedio por estudiante, que no obstante se ubicó al final del periodo levemente por debajo del gasto por estudiante de educación inicial y primaria.

En educación secundaria el aumento del gasto real total en un contexto de leve caída de la matrícula global redundó en que los recursos promedio por estudiante matriculado aumentaran en 111% en el periodo (véase gráfico siguiente). En 2013 el gasto por alumno se ubicó en unos 48 mil pesos anuales, levemente por debajo del gasto por alumno en el nivel de inicial y primaria.

Al igual que en el caso de primaria, el componente de mayor crecimiento del gasto por estudiante de secundaria fue el salarial; no obstante, en el caso de secundaria el principal factor explicativo del resultado es el aumento del salario real docente. El ratio medio de alumnos por clase permaneció relativamente constante, mientras que la cantidad de horas docentes creció solo levemente. En efecto, entre 2005 y 2012 la cantidad de alumnos por grupo en secundaria pasó de 31 a 28. Por su parte, la cantidad de horas docentes entre 2004 y 2012 se incrementó un 9% acumulado[76].

[75] Un mayor detalle de estos aspectos se encuentra en el apartado sobre Educación dentro del capítulo Social

[76] Véase Anuarios MEC.



Componentes del gasto por estudiante de educación secundaria

	2004	2010	2013	2005-2013	2010-2013
SECUNDARIA	22.569	41.244	47.593	111%	14%
Remuneraciones	18.696	35.474	42.849	129%	22%
Funcionamiento e inversiones	3.872	5.770	4.743	22%	71%

*Se emplea como deflactor el IPC

El gasto dirigido a educación técnica fue el que tuvo el mayor crecimiento real en el periodo; en este caso, además del incremento del gasto medio por estudiante, buena parte del aumento se destinó a financiar nueva cobertura.

El gasto total dirigido a la educación técnico profesional fue el que más creció en términos reales en el periodo 2005-2013, si bien en este caso parte de este significativo incremento de recursos se destinó a financiar el incremento de la demanda de los cursos de educación media técnica y tecnológica. En ese contexto, el gasto medio por estudiante creció en forma similar al de secundaria (112%), situándose en 59 mil pesos anuales, el más alto de los tres subsistemas de educación básica y media.

Al igual que en los otros subsistemas, la mayor parte del aumento del gasto por estudiante se debe al costo salarial, principalmente, al aumento de salarios reales docentes y no docentes. No obstante, en el caso de UTU también cobra importancia la extensión del tiempo de instrucción vía recomposición de los servicios; en particular el incremento de la matrícula en los cursos formales de 2 años o más de duración en detrimento de los cursos no formales, que en general tienen una duración menor.

Componentes del gasto por estudiante de educación técnico profesional

	2004	2010	2013	2005-2013	2010-2013
TÉCNICO PROFESIONAL	27.977	53.334	59.216	112%	17%
Remuneraciones	24.527	46.818	53.525	118%	20%
Funcionamiento e inversiones	3.450	6.516	5.691	65%	91%

*Se emplea como deflactor el IPC



El gasto por estudiante dirigido a formación docente es el más alto de los subsistemas de ANEP, y también creció fuertemente en términos reales.

El incremento del gasto total dirigido a formación docente en el marco de un moderado crecimiento de la matrícula, se tradujo en un crecimiento de 71% del gasto por estudiante entre 2008 y 2013. En 2013, éste se ubicó en 63 mil pesos anuales, el más alto de los cuatro subsistemas.

Cabe mencionar que a partir de 2011, el CFE implementó un nuevo sistema de becas (Becas Julio Castro), con el objetivo de atraer y promover la matriculación en Magisterio de estudiantes de buen rendimiento académico y cierto umbral de condiciones socioeconómicas.[77] Entre 2012 y 2013 se otorgaron becas a 970 Alumnos[78]. A la fecha, se observa que la tasa de continuación de los estudios de los becarios es

[77] Se trata de becas que se otorgan a estudiantes de primero y segundo año, que se extienden por cuatro o tres años respectivamente, es decir, e periodo restante para culminar la carrera en tiempo. Las becas se renuevan año a año condicional al rendimiento del estudiante en el año.

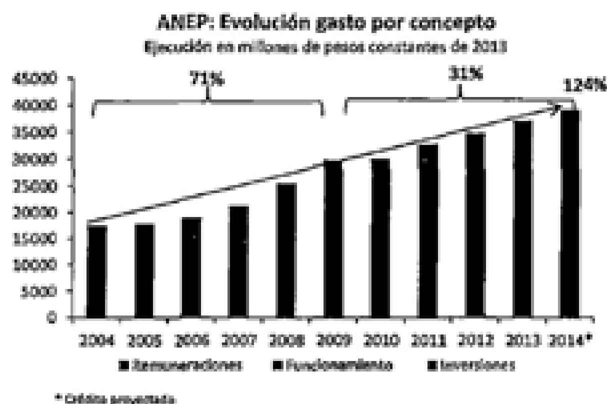
[78] En 2012 se otorgaron 400 becas a estudiantes de primer año y 200 a estudiantes de segundo año. En el año 2013 se otorgaron becas a 370 estudiantes de primer año y se les renovó la beca a 430 estudiantes de segundo y tercer año.

superior al promedio, si bien aún no se ha completado el tiempo necesario para que egrese la primera generación de becarios.

Detalle de los recursos asignados a ANEP en el Presupuesto y las Rendiciones de Cuentas de 2010, 2011 y 2012

En este apartado se analizan los recursos otorgados en la Ley de Presupuesto Quinquenal 18.719 y las sucesivas rendiciones de cuentas de este periodo presupuestal. El análisis abarca el periodo 2010-2014.

Como ya fue mencionado, los recursos asignados para ANEP se incrementaron sostenidamente en la última década, evidenciando una tasa de crecimiento superior a la del producto. Entre los años 2005 y 2014 los recursos totales más que se duplicaron en términos reales, creciendo 124%. La masa salarial fue el componente de mayor prioridad, creciendo 139% real en el periodo.



El cuadro siguiente sintetiza las asignaciones de recursos a la ANEP en las tres instancias presupuestales.

ANEP: Total de recursos asignados (1)	2011	2012	2013	2014
► **LÍNEA DE BASE**	**23.893**	**23.893**	**23.893**	**23.893**
► **RECURSOS INCREMENTALES**				
LEY DE PRESUPUESTO	**1.956**	**3.461**	**5.025**	**6.009**
Remuneraciones (2)	1.469	2.640	3.949	5.008
Funcionamiento	100	158	293	390
Inversiones	387	663	783	611
RC 2010	**974**	**974**	**974**	**974**
RC 2011	**0**	**0**	**400**	**400**
RC 2012	**0**	**0**	**0**	**950**

Nota 1: Los recursos de la Ley de Presupuesto están expresados a valores de enero de 2010, mientras que las asignaciones correspondientes a la Rendición de Cuentas de 2010, 2011 y 2012 están a valores de enero de 2011, enero de 2012 y enero 2013 respectivamente.

Nota 2: Un 80% de los recursos asignados para funcionamiento asociado a nuevas inversiones se destina a remuneraciones.

Nota 3: Las partidas de las Rendiciones de Cuentas fueron en su totalidad asignadas a remuneraciones

Los recursos asignados en la **Ley de Presupuesto** buscaron financiar las siguientes líneas de acción:

a) Incremento del salario real de docentes y no docentes, y asignación de recursos destinados a remunerar políticas educativas específicas;

b) Incremento de los recursos destinados a aumentar la cobertura y extender el tiempo pedagógico: ello se tradujo en una expansión de los recursos para infraestructura y en los gastos de funcionamiento y remuneraciones asociados a la apertura de nuevas aulas.

Además, se previó la puesta en marcha del Instituto Terciario Superior, del Instituto Universitario de Educación y el financiamiento de proyectos educativos transversales a todos los niveles de enseñanza. Los recursos asignados por la Ley de Presupuesto para la creación del Instituto Terciario Superior fueron transferidos en 2013 y 2014 por la ANEP a la recientemente creada Universidad Tecnológica (UTEC). Asimismo, los recursos destinados al Instituto Universitario de Educación serán transferidos a esta institución cuando se cree.

El cuadro siguiente resume los recursos asignados a ANEP en la Ley de Presupuesto:

ANEP: MONTOS ASIGNADOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO QUINQUENAL 2011-2014 (en millones de pesos de 2010)					
Art.	**CONCEPTO**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
RECURSOS YA DISPONIBLES		23.893	23.893	23.893	23.893
671	Línea de Base	23.893	23.893	23.893	23.893
RECURSOS INCREMENTALES		1.956	3.461	5.025	6.009
672	Fondo de Infraestructura Educativa Pública	387	663	783	611
Incrementos en Inversiones.		**387**	**663**	**783**	**611**
673	Funcionamiento asociado a nuevas inversiones	47	104	204	300
675	Proyectos educativos transversales (gastos corrientes)	53	54	89	90
Incrementos en Funcionamiento		**100**	**158**	**293**	**390**
673	Funcionamiento asociado a nuevas inversiones (1)	190	417	817	1.200
674	Incremento salarial - Consejo de Salarios (2)	1.160	2.083	3.047	3.718
675	Proyectos educativos transversales (servicios personales)	86	92	35	38
676	Instituto Universitario de Educación	20	21	22	23
677	Instituto Terciario Superior	13	27	28	29
Incrementos en Remuneraciones		**1.469**	**2.640**	**3.949**	**5.008**
	TOTAL	**25.849**	**27.354**	**28.918**	**29.902**

Nota 1: De acuerdo a ANEP, un 80% de los recursos asignado por el art 673 se destina a remuneraciones

Nota 2: El incremento salarial incluye un componente de aumento general y un componente para políticas educativas y resolución de inequidades.

Además de los aumentos de recursos asignados en la Ley de Presupuesto, la ANEP contó con partidas incrementales otorgadas en las sucesivas Rendiciones de Cuentas 2010, 2011 y 2012. En todos los casos, las partidas adicionales (973, 400 y 950 millones de pesos, respectivamente) fueron asignadas originalmente en su totalidad para aumentar el financiamiento del rubro remuneraciones, con diversos destinos.

En la **Rendición de Cuentas 2010** se buscó financiar pasajes de grado docente; incrementos de remuneraciones adicionales a los ya previstos asociados a la expansión de la matrícula; capacitación; entre otros. En tanto, en la **Rendición de Cuentas 2011** se priorizó la asignación de recursos para aumentar los incentivos ya previstos a la concentración de horas docentes y cambios en el pasaje de grado; fortalecer la enseñanza técnica y tecnológica; fortalecer el programa Tránsito Educativo que apoya a los estudiantes desde su pasaje de la educación primaria a la educación media; y apoyar los recientes avances de la ANEP hacia la reformulación del presupuesto orientado a programas, como insumo para mejorar la gestión de los recursos del organismo. Finalmente, en la **Rendición de Cuentas 2012** los recursos adicionales se otorgaron para adelantar a 2014 el incremento general de 3% de aumento de la masa salarial previsto en el pre acuerdo salarial para 2015.

Los cuadros siguientes resumen las partidas otorgadas en las Rendiciones de Cuentas 2010 y 2011.

ANEP: MONTOS ASIGNADOS EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS 2010 en millones de pesos de 2011					
Art.	CONCEPTO	2011	2012	2013	2014
242	Incremento de la masa salarial	243	243	243	243
243	Pasaje de grado docente	92	92	92	92
244	Incremento para capacitación	281	281	281	281
245	Crecimiento de la matrícula, apertura de nuevos grupos, cursos y carreras.	238	238	238	238
246	Otras partidas salariales y funcionamiento	120	120	120	120
	TOTAL	974	[illegible]	974	[illegible]

ANEP: MONTOS ASIGNADOS EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS 2011 en millones de pesos de 2012			
Art.	CONCEPTO	2013	2014
255	Concentración de horas docentes	180	180
	Mejora de la Unidad Compensada Docente	50	50
	Transformación de la carrera docente	40	40
	Aumento de cobertura en educación media técnica	50	50
	Costo de funcionamiento de Campus para educación técnica	24	24
	Plan Tránsito Educativo	36	36
	Apoyo a la mejora de gestión de ANEP	20	20
	TOTAL	400	400

Si bien los fondos otorgados en las sucesivas rendiciones de cuentas tuvieron originalmente los destinos detallados anteriormente, la mayor parte de estos fondos fueron reasignados por la ANEP, y transferidos al Fondo de Infraestructura Educativa, constituido en la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). A continuación se realiza un análisis detallado del destino de los fondos asignados a ANEP.

Incrementos reales de salarios y asignación de recursos destinados a políticas educativas específicas

Los incrementos pautados en los acuerdos

En agosto de 2010 fue firmado un pre-acuerdo salarial entre ANEP y la Federación Uruguaya de Magisterio en presencia del MEF y del MTSS

para el periodo 2011-2015, donde se plasmó una política de continuar incrementando el salario real de los docentes y del resto de los funcionarios de la ANEP, así como también asignar recursos a políticas salariales con fines específicos en pro de una mejora de la calidad y la equidad.

En el acuerdo firmado en 2010 se establece el compromiso de incrementar los salarios reales de la ANEP en un 22,8% entre 2010 y 2015. De ese incremento global, algo más de la mitad del aumento (11,9%) corresponde a incrementos generales y el resto (9,8%) a incrementos asociados a ciertas políticas educativas establecidas en el acuerdo y a establecer por las autoridades educativas. Este pre-acuerdo fue convalidado entre ANEP y CSEU en diciembre de 2010 y en el mismo se definieron ciertas líneas de políticas salariales específicas a seguir por ANEP. Las partidas necesarias para cumplir con el acuerdo fueron incluidas en la Ley de Presupuesto Quinquenal.

El acuerdo de 2010 también incluyó una cláusula que establece que de los montos incrementales asociados a ajustes en la proyección del PIB[79], un 25% debe asignarse a aumentar la masa salarial distribuyendo este aumento entre la parte correspondiente a incremento general de remuneraciones y a incremento destinado a políticas.

Además del acuerdo marco de 2010, existieron dos acuerdos posteriores entre ANEP y CSEU, realizados en diciembre de 2011 y en diciembre de 2012. En el acuerdo de diciembre de 2011 se pautó un incremento adicional y general de salarios de 1,12% retroactivo a enero del mismo año con los fondos provenientes del artículo 867 de la Ley de Presupuesto, no respetándose la distribución del incremento salarial entre aumento general y por políticas específicas establecido en el pre-acuerdo de 2010[80]. Por su parte, en diciembre de 2012 ANEP acordó adelantar con fondos propios a partir del primero de enero de 2012 el aumento general de 1,22% previsto para 2014 en el pre-acuerdo. Finalmente, en 2013 se acordó otorgar los recursos necesarios a efectos de financiar el costo adicional asociado al adelanto del incremento salarial que fuera acordado para 2015 en el Consejo de Salarios referido en el artículo 674 de la Ley No. 18.719, de 27 de diciembre de 2010.

---

[79] Se refiere al ya mencionado artículo 867 que establece que, cuando como consecuencia del crecimiento del PIB los créditos con destino a la educación representen un porcentaje inferior al 4,5% del PIB, el Poder Ejecutivo deberá incluir en el proyecto de Rendición de Cuentas una asignación adicional de créditos presupuestales para la ANEP y la UdelaR

[80] En el pre acuerdo salarial de 2010 se establece que las partidas adicionales otorgadas por el artículo 867 de la Ley de Presupuesto se distribuirán según lo previsto en los artículos 4, 5 y 6 del acuerdo y en las mismas proporciones allí indicadas.

El cuadro siguiente resume los incrementos salariales establecidos en el acuerdo marco de 2010 y los sucesivos acuerdos, con su cadencia anual.

ANEP: Incrementos salariales

Año	Acuerdos presupuestados (Ley de Presupuesto y RC 2010)					Acuerdos asumidos con fondos de ANEP	Incrementos asumidos con fondos adicionales	Incremento real total para el funcionario
	Pre-Acuerdo 2010 (agosto 2010)			Acuerdo ANEP-CSEU	Incrementos reales presupuestales	Acuerdo ANEP-CSEU	Rendición de Cuentas 2013	
	General	Políticas educativas + [illegible]	Sub total Pre acuerdo	Diciembre 2011		Diciembre 2012		
2011	3,67%	2,3%	6,0%	1,12%	7,2%			7,2%
2012	1,99%	2,5%	4,5%		4,5%			4,5%
2013	2,09%	2,4%	4,5%		4,5%	1,22%		5,8%
2014	1,22%	1,8%	3,0%		3,0%	-1,22%	3,0%	4,8%
2015	3,00%	0,0%	3,0%		3,0%		-3,0%	0,0%
Acumulado 2011-2015	11,9%	9,8%	22,8%	1,1%	24,2%	0,0%	0,0%	24,2%

Con respecto a las partidas destinadas a políticas específicas, se especificaron los siguientes destinos:

a) mejorar los incentivos al presentismo, mediante el otorgamiento de compensaciones trimestrales;

b) avanzar en la resolución de inequidades salariales tales como:

i) la equiparación de los salarios docentes de primaria y del ciclo básico de educación media con los correspondientes a los salarios docentes del segundo ciclo de educación media;

ii) atender situaciones de inequidad entre funcionarios no docentes, y equiparar el salario de ingreso de los no docentes al salario de ingreso de un maestro 20 horas sin compensación en el aula;

c) avanzar en el mejoramiento relativo de los docentes que trabajan a tiempo completo, y otros docentes que atienden a categorías especiales de estudiantes o con funciones específicas, mediante el aumento progresivo de la Unidad Docente Compensada (UDC) a un salario de maestro 20 horas de grado 1[81];

[81] La UDC es un monto de dinero que se agrega al salario docente de 20hs para aquellos maestros del CEIP de educación especial y con carga horaria superior a la unidad básica de 20 horas, y los Profesores Agrarios del CETP. Dependiendo de la categoría del docente, al sueldo básico se le adiciona un porcentaje de esta UDC.

d) impulsar la reformulación de la carrera docente a los efectos de incorporar otras variables relevantes de la actividad académica, además de la antigüedad;

e) estimular la concentración de horas docentes en los centros educativos para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje.

La evolución de los salarios

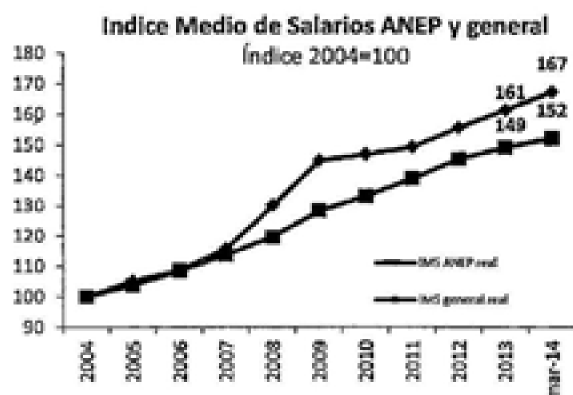
Los fondos asignados a las políticas plasmadas en el acuerdo salarial de 2010 y los sucesivos acuerdos redundaron en un sustantivo incremento del salario real de los funcionarios de ANEP. Asimismo, permitieron avanzar notoriamente en la equiparación salarial de algunas categorías de docentes, incrementar significativamente el salario de los maestros que trabajan más de 20 horas y reducir moderadamente las inasistencias no justificadas a través del aumento de los incentivos al presentismo. Ha quedado pendiente la implementación de la política de concentración de horas docentes en los centros educativos de educación media (política del profesor-cargo), así como de la política de concursos para estimular el pasaje de grado.[82] A continuación se detallan brevemente los principales resultados de cada política.

a. *Incremento general de salarios*

El **salario real** de los docentes y no docentes de ANEP se incrementó sustantivamente entre 2004 y 2013. En ese lapso, el índice medio de salarios nominal de la ANEP (IMS ANEP) se incrementó 204% mientras que el índice general de precios al consumo (IPC) creció 88%. Ello redundó en un aumento acumulado del salario real de 61%, lo que equivale a aumentos anualizados reales de 5,5% en promedio. Este incremento en el poder de compra del salario de los funcionarios de ANEP es superior a la evolución de los salarios reales promedio de la economía (49% acumulado y 4,5% promedio anual, en el mismo periodo).

Si se considera el último dato disponible de marzo de 2014, se observa que el salario real de ANEP se incrementó 67% desde 2004, mientras que el salario real de la economía lo hizo en 52%.

[82] Se implementó una iniciativa en Primaria con escaso impacto, que se menciona más adelante en este documento.



En concreto, el salario nominal de un maestro grado 1 efectivo, por 20 horas de trabajo semanales pasó de 10.889 pesos en 2005 a 17.848 pesos en 2014, ambos medidos en el mismo poder de compra (a precios de 2013). Por su parte un maestro de tiempo completo grado 1 por 40 horas semanales de trabajo pasó de ganar 19.264 pesos nominales en 2005 a ganar 36.121 pesos en 2014, a valores constantes de 2013.

A su vez, el salario en ANEP creció sustantivamente más que el salario de los trabajadores de la educación privada (véase gráfico siguiente).



Es importante aclarar que la evolución del IMS de ANEP no recoge la evolución del salario de algunas categorías de docentes que han tenido aumentos diferenciales importantes, como ser los maestros de tiempo completo. En concreto, para primaria el índice considera el salario del

maestro de 20 horas, por lo que no está capturada la evolución de la Unidad Docente Compensada. Tampoco forman parte de la base de cálculo del índice partidas como el presentismo, que han aumentado sustancialmente. De esta forma, la evolución del IMS de ANEP seguramente sea más representativa de la evolución del salario de las partidas mayoritarias de la institución, que de la realidad global de sus incrementos salariales.

Por lo dicho anteriormente importa tener en cuenta, a la hora de entender el incremento salarial de los funcionarios de ANEP los puntos que se analizan a continuación: el presentismo y la Unidad Docente Compensada.

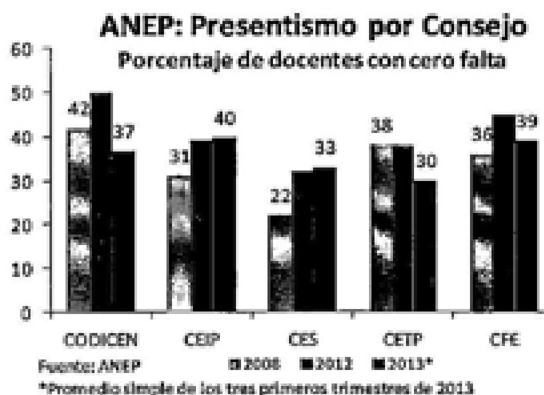
b. *Presentismo*

En 2011 se modificó la forma de otorgar la compensación por **presentismo**, a través del aumento de los porcentajes de incremento salarial recibido y la cantidad de pagos anuales por este concepto. Estas modificaciones representaron un incremento sustancial del monto por presentismo que recibió cada funcionario, que fue posible por el aumento de recursos presupuestales otorgados para esta política en el marco del pre-acuerdo salarial.

En concreto, en 2011 se establecieron tres pagos anuales, a diferencia del sistema anterior que otorgaba dos pagos. También se modificaron las franjas de porcentajes, comenzando a considerarse cuatro tramos desde cero faltas hasta tres faltas. En el Acuerdo de 2010 se estableció una bonificación de 15% del sueldo para quienes tengan cero falta en un trimestre, 10% con una falta, 5% con dos faltas y 3% con tres faltas[83]. El sistema anterior consideraba 5 tramos con porcentajes menores[84].

Estas modificaciones tuvieron un efecto positivo en la asistencia docente y como consecuencia, se incrementó el monto cobrado por este concepto. Mientras en 2008 solamente el 28% de los funcionarios de la ANEP cobraba el incentivo por cero faltas, en 2013 este porcentaje ascendió a 35%. Si se analiza este indicador por consejo, se constata que los consejos que muestran una evolución favorable del indicador son el Consejo de Educación Inicial y Primaria y el Consejo de Educación Secundaria que incrementaron en aproximadamente 10 puntos porcentuales el porcentaje de funcionarios con cero falta entre 2008 y 2013.

[83] Estos porcentajes son modificados trimestralmente.
[84] Para el primer semestre del ejercicio 2010 los porcentajes a aplicar fueron 9,4% para 0 falta, 4,5% para 1 falta, 2,5% para 2 faltas, 3% para 2,0% y 1,5% para 4 faltas.



En definitiva, si bien habría habido un efecto positivo de la política de presentismo en cuanto a la reducción de las inasistencias, continúa siendo elevado el porcentaje de docentes con inasistencias no justificadas[85]. Este problema es particularmente más agudo en la educación media y técnica lo que probablemente se ligue a la forma de trabajo en este nivel, donde la regularidad es que los docentes trabajen en más de un centro educativo.

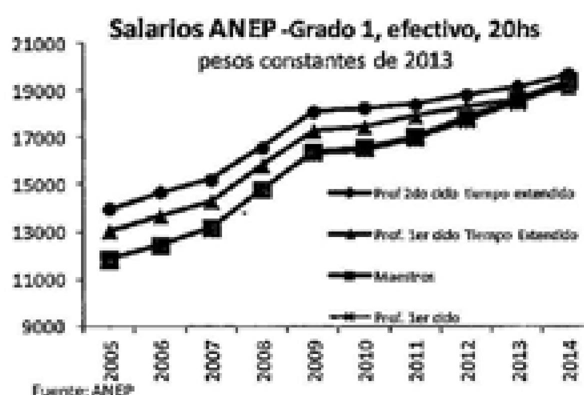
c. *Resolución de inequidades y mejoramiento de la Unidad Docente Compensada*

Las medidas comprendidas en esta categoría buscaron, por un lado, aumentar los incentivos a los docentes con mayor carga horaria en los centros y a los que atienden a categorías especiales de estudiantes; y por otro, reducir inequidades presentes entre los salarios de los docentes de distintos ciclos educativos y en relación al personal no docente.

En relación a la **equiparación de los salarios** de maestros y docentes del primer ciclo de educación media con los salarios docentes de segundo ciclo con tiempo extendido, ha habido logros importantes. Como muestra el gráfico siguiente, los salarios nominales de los maestros, profesores de primer ciclo común y primer ciclo tiempo extendido se han acercado notoriamente al salario de un docente de segundo ciclo de tiempo

[85] Cabe precisar que a los efectos del cálculo de la bonificación por presentismo no se computan las faltas justificadas tales como debido a licencias, compensaciones de horas de trabajo extraordinarias previamente realizadas; reuniones de profesores y/o integración de mesas examinadoras; ausencias por realización de actividades de capacitación programadas por la Autoridad; hasta dos días por duelo; paro amparado en las resoluciones de los Sindicatos de CSEU-PIT-CNT; Licencia Sindical, entre otros.

extendido, pasando de representar un 85%, 85% y 93% del salario de éstos en 2005, a 99%, 98% y 97% respectivamente en 2014, lo que implica un notorio acercamiento a la meta de equiparación.



Por otra parte, en relación a la **Unidad Docente Compensada (UDC)**, se estableció la necesidad de incrementar su valor hasta alcanzar el equivalente al salario de un maestro 20 horas de grado 1. La UDC es un monto de dinero que se agrega al salario docente de 20hs, para aquellos maestros del CEIP de educación especial y con carga horaria superior a la unidad básica de 20 horas, y para los profesores agrarios del CETP. Dependiendo de la categoría del docente, al sueldo básico se le adiciona un porcentaje de la UDC, que por ejemplo, para el caso de maestro de tiempo completo es un 100%. Por ende, incrementar el valor de la UDC implica un incremento especial para ciertas categorías de docentes. En 2010 el valor de la UDC representaba el 55% del salario de un maestro de 20 horas grado 1, mientras que en 2014 este porcentaje se elevó al 91%.

Las medidas anteriormente mencionadas redundaron en aumentos diferenciales para distintas categorías de docentes. Así, entre 2005 y 2014 los maestros de tiempo completo incrementaron su salario en términos reales un 88% aproximadamente; los maestros de 20 horas en primaria lo incrementaron en 64% real; y los profesores de 2do.ciclo tiempo extendido efectivo incrementaron su salario un 45% real aproximadamente en el mismo periodo[86].

[86] Existen pequeñas diferencias en el incremento salarial dependiendo del grado del docente. Así, para los profesores de segundo ciclo tiempo extendido el incremento fue del 41%, 46% y 49% para los grados 1, 4 y 7 respectivamente. Por su parte, los incrementos de salarios de los maestros de tiempo completo fueron 87% para el grado 1 y 88% para los grados 4 y 7. Los maestros 20 hs efectivos vieron incrementado su salario en 64%, 69% y 74% para los grados 1, 4 y 7 respectivamente.



En relación a los **salarios del personal no docente**, se pretendió equiparar el salario de ingreso de un funcionario no docente al de un maestro 20 horas sin compensación en el aula. A enero de 2014 el salario de ingreso no docente representa un 95% del salario del maestro, mientras que en 2010 era de 89%.

d. Modificación de la carrera docente y concentración de horas

A diferencia de las políticas anteriores, ha habido escasos avances en las políticas de modificación de la carrera docente y concentración de horas. En relación a la primera, solamente se implementó en Primaria y muy pocos maestros se inscribieron para concursar y acelerar su pasaje de grado. Es posible que la propia implementación de la política y la estructura relativamente plana de la carrera docente hayan disminuido los incentivos al concurso por parte de los docentes. En efecto, la participación implica someterse a un extenso concurso para adelantar un pasaje de grado que supone un incremento modesto del salario y que de todas maneras va a obtenerse pocos años después vía antigüedad.
Asimismo, se encuentra pendiente de implementación la política de profesor-cargo prevista para docentes de enseñanza media, u otra política específica destinada a la concentración de horas en los centros educativos.

La evolución de la masa total de remuneraciones

Finalmente, importa reseñar la evolución real de todo el componente de masa de remuneraciones asignado a ANEP a través de la Ley de Presupuesto y las sucesivas Rendiciones de Cuentas. En el cuadro

siguiente se expone el total de recursos adicionales otorgados a la ANEP para remuneraciones, expresado en su totalidad en pesos constantes de 2013, de modo de hacer comparables las cifras en términos reales.[87] Puede observarse que al 2014 el incremento del rubro remuneraciones asciende a 8.514 millones de pesos, expresado en moneda de 2013. En términos comparativos al año pasado, ANEP dispone de 2.248 millones adicionales en 2014 para incremento de la masa salarial.

Todas estas partidas con destino a remuneraciones implicaron, como ya se mencionó antes, un incremento real de la masa de remuneraciones de ANEP mayor al incremento del gasto total de la institución y muy superior al incremento real del PIB. En lo que va de este periodo de presupuesto (entre 2010 y 2013), la masa de remuneraciones de ANEP creció 24%.

[87] A los efectos de sumar partidas de la Ley de Presupuesto y las sucesivas rendiciones de cuentas, se aplica el ajuste anual correspondiente a las remuneraciones.

[illegible]

► Aumento salarial y superación de inequidades	2011	2012	2013	2014
Incremento general	838	1.393	1.974	2.378
Políticas educativas y componente variable	868	1.443	2.044	2.462
Políticas educativas	621	1.080	1.593	1.754
Variable (presentismo)	247	363	451	709
Total aumento salarial e inequidades (1)	**1.706**	**2.837**	**4.018**	**4.841**

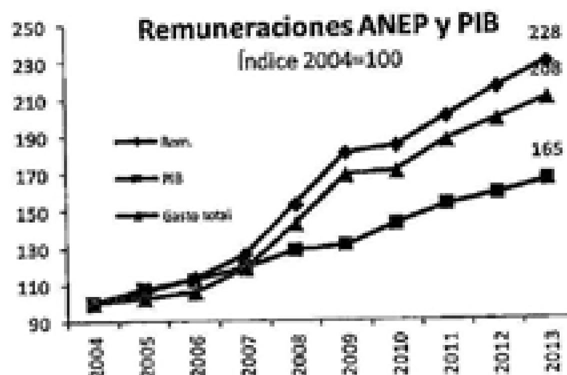
► Otras partidas para remuneraciones	2011	2012	2013	2014
Ley de Presupuesto Quinquenal	*378*	*681*	*1.106*	*1.581*
Proyectos de funcionamiento transversales	105	112	43	47
Instituto Universitario de Educación (1)	25	26	27	28
Instituto Terciario Superior (2)	16	33	35	36
Gastos de funcionamiento asociados a infraestructura (3)	232	510	1.001	1.471
Rendición de Cuentas 2010	*852*	*712*	*712*	*712*
Pasaje de grado docente y prima por antigüedad	107	107	107	107
Capacitación	328	328	328	328
Crecimiento matrícula, apertura de grupos, cursos y carreras y solventar la estabilidad y permanencia de los docentes de educ. media en los centros educativos.	278	278	278	278
Otras partidas salariales	140	0	0	0
Rendición de Cuentas 2011			*430*	*430*
Fortalecimiento de los centros educativos y concentración de horas docentes			*193*	*193*
Mejora de la Unidad Compensada Docente			*54*	*54*
Transformación de la carrera docente			*43*	*43*
Aumento de cobertura en Educación Media Técnica			*54*	*54*
Costo de Funcionamiento de Campus			*26*	*26*
Plan Tránsito Educativo			*39*	*39*
Apoyo a la mejora de la gestión de ANEP			21	21
Rendición de Cuentas 2012				*950*
Adelanto del incremento salarial acordado para 2015 (3%)				950
Total otras partidas remuneraciones (2)	**1.230**	**1.393**	**2.248**	**3.673**

Total Remuneraciones (1 + 2)	**2.936**	**4.230**	**6.266**	**8.514**
Incremento total anual		**1.294**	**2.036**	**2.248**

(1) Los fondos con destino al ITS para 2013 y 2014 serán transferidos a la Universidad Tecnológica.

(2) Los fondos con destino al IUDE deberán ser transferidos a esta institución cuando así se requiera.

(3) De acuerdo a lo informado por ANEP, se asume que el 80% de los gastos de funcionamiento asociados a nueva infraestructura se destinan a remuneraciones.



Como ya se vio anteriormente, parte del incremento de la masa de remuneraciones corresponde a aumentos de salarios reales y parte a incrementos en la cantidad de horas (docentes y no docentes) destinadas a los servicios educativos.

Como ya fue mencionado, los salarios reales crecieron 61% acumulado entre 2004 y 2013. Por su parte, las cantidades de servicios educativos se expandieron entre 2004 y 2013 un 42%, lo que equivale a un 3,9% acumulativo anual. Esto último incluye expansión de servicios para aumentar cobertura (en educación técnica) y aumento de horas docentes por alumno, en particular en Primaria.[58]

Los recursos destinados a inversiones y gastos asociados a su puesta en funcionamiento

Para cumplir con su programa de inversiones la ANEP ha contado con 13.798 millones de pesos en el periodo 2010-2014. Ello significa un incremento del 31% real respecto a los recursos del periodo presupuestal anterior, tomando en cuenta la evolución del Índice del Costo de la Construcción[59]. La creación del Fondo de Infraestructura Educativa Pública en la órbita de la CND le ha dado a la institución una mayor flexibilidad para ejecutar los recursos disponibles, permitiéndole transferir a ese Fondo los recursos no ejecutados a fin de cada año.

[58] Como ya fuera mencionado antes, en Primaria se expandieron varios servicios, como ser el Programa Maestros Comunitarios, los maestros CEIBAL, los docentes e educación física y la cobertura en tiempo completo o tiempo extendido.

[59] En 2014 se considera el crédito asignado por Ley de Presupuesto a inversiones. Importa señalar, que el crédito en 2014 podría llegar a ser superior a 2.438 millones de pesos, si la ANEP reasigna recursos asignados a remuneraciones y funcionamiento hacia inversiones, tal como se ha observado en años anteriores.

El cuadro siguiente resume la totalidad de recursos destinados a realizar inversiones asignados por la Ley de Presupuesto y las sucesivas reasignaciones de fondos desde otros conceptos del gasto hacia inversiones. Gran parte de los fondos reasignados tuvieron por destino el Fondo de Infraestructura gestionado por la CND, y parte fue destinado a otros proyectos de inversión ejecutados en la órbita de ANEP.

INVERSIONES: recursos disponibles en millones de pesos						
Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Línea de Base de Inversiones		2.007	1.807	1.814	1.827	7.455
Fondo de Infraestructura asignado por Ley de Presupuesto		387	663	783	611	2.444
Reasignación desde remuneraciones a inversiones		592	418	584		1.594
TOTAL	2.305	2.986	2.888	3.181	2.438	13.798

Nota 1: De los 418 millones de pesos reasignados en 2012, 300 millones fueron destinados al Fondo de Infraestructura y los restantes 118 millones de pesos a otros proyectos de inversión. En 2013 de los 584 millones de pesos, 269 millones tuvieron por destino el Fondo de Infraestructura y los restantes 315 millones a otros proyectos de inversión.

Nota 2: En 2010 se presenta solo el total debido a que los créditos presupuestales replican el 2009 y no existía el Fondo de Infraestructura.

En el siguiente cuadro se resumen las partidas disponibles en el Fondo de Infraestructura Educativa. En 2011 se transfirieron 592 millones de pesos desde remuneraciones y 171 millones de pesos desde otros proyectos de inversión. En tanto, en 2012 y 2013 se transfirieron 300 y 269 millones de pesos respectivamente.

Como puede observarse, los recursos reasignados al Fondo de Infraestructura casi triplicaron la disponibilidad del Fondo en 2011, mientras que representaron un incremento del 45% en 2012 respecto a la asignación otorgada por la Ley de Presupuesto. En 2013, la reasignación de fondos significó un incremento de 34%[90].

Cabe destacar que del total de recursos del Fondo de Infraestructura Educativa del año 2013 aún restan 328 millones de pesos por ejecutar a mayo de 2014[91].

[90] El cuadro refleja el año en que fueron transferidos los recursos al Fondo. No obstante, las partidas son transferidas al final de cada año y por tanto quedan disponibles para ser ejecutadas en los años siguientes.
[91] La mayoría de estos recursos están comprometidos en obras ya iniciadas pero se verán reflejados en la ejecución de 2014.

Fondo de Infraestructura Educativa ANEP					
	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Asignado por Ley de Presupuesto	387	663	783	611	**2.444**
Reasignación desde remuneraciones y funcionamiento	592	300	269		**1.161**
Reasignación desde otros proyectos de inversión	171				**171**
TOTAL	**1.150**	**963**	**1.052**	**611**	**3.776**

Los fondos otorgados para inversiones por la Ley de Presupuesto contemplaban el financiamiento de la totalidad de los planes de infraestructura previstos por la ANEP al momento del presupuesto. Entre los objetivos que se buscó atender se destacan la ampliación de la cobertura en educación inicial (3 y 4 años); la ampliación del tiempo pedagógico en primaria; el incremento de la cobertura y la diversificación de la oferta educativa en enseñanza media; la disminución del tamaño de grupo en zonas de superpoblación; la descentralización y el aumento de la cobertura en el nivel medio y terciario en el interior del país[92].

Si bien los planes para cumplir con esos objetivos se han mantenido en términos generales, desde el momento en que fue elaborada la Ley de Presupuesto a la actualidad, el organismo cambió el tipo de obra priorizada y se reasignaron recursos con destino a mantenimiento de locales educativos, reduciéndose el conjunto posible de obras nuevas.

En los primeros años del actual periodo presupuestal los recursos destinados a inversión en mantenimiento casi se triplicaron en términos reales en 2011 y 2012[93] con respecto a lo invertido por este concepto en el promedio 2004-2010. Por su parte y a pesar de la reasignación de recursos hacia mantenimiento, los recursos destinados a construir nuevos espacios educativos aumentaron más del 30% real en el bienio 2011-2012 con respecto al promedio 2009-2010 y se duplicaron con respecto a lo invertido en el promedio 2004-2010.

---

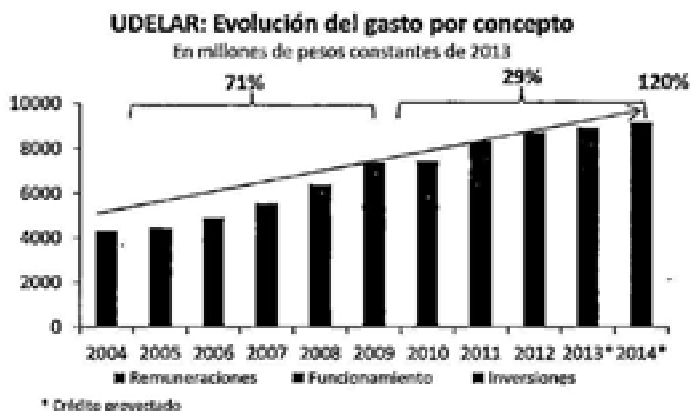
[92] En atención a estos objetivos, los fondos asignados contemplaban la construcción de 17 jardines de infantes, la ampliación de la oferta de escuelas urbanas comunes y escuelas rurales; la construcción de 21 liceos nuevos y la ampliación de otros, la apertura de 10 escuelas politécnicas, la construcción de 5 centros tipo campus en el interior del País. Otro objetivo de especial relevancia es avanzar significativamente en la expansión del número de escuelas con extensión del tiempo pedagógico (Escuelas de Tiempo Completo o Tiempo Extendido).
[93] No se cuenta con datos de inversión desagregados para el año 2013.



Los recursos presupuestales ya asignados y los disponibles en el Fondo de Infraestructura Educativa permitirían mantener en 2014 y 2015 los elevados niveles de inversión observados entre 2011- 2013 y cumplir en buena medida con los objetivos planteados en la Ley de Presupuesto.

c) UdelaR: Recursos asignados en el Presupuesto y en las Rendiciones de Cuentas de 2010, 2011 y 2012

Los recursos asignados a UdelaR se incrementaron sostenidamente entre 2004 y 2014, evidenciando una tasa de crecimiento superior a la del producto. Esta sostenida expansión de los recursos tuvo un fuerte énfasis en el incremento de las inversiones, además de un sustantivo incremento de la masa de remuneraciones (con tasas de crecimiento de 334% y 129%, respectivamente en términos reales). En lo que corresponde a este periodo presupuestal, el aumento de los recursos alcanza el 29% en términos reales, comparando lo asignado a 2014 respecto de lo ejecutado en 2009.



A continuación se realiza una síntesis de las asignaciones a UdelaR en las tres instancias presupuestales.

El incremento de recursos asignado en la **Ley de Presupuesto** al 2014 se compuso de 418 millones de pesos para incrementos salariales, 256 millones de pesos anuales del Fondo de Infraestructura Educativa Pública, y 468 millones de pesos incrementales para gastos de funcionamiento, de los cuales 334 millones de pesos corresponden a gastos de funcionamiento asociados al desarrollo de la Universidad en el interior del país, y 134 millones fueron asignados al fortalecimiento de programas Académico, Desarrollo Institucional, Atención a la Salud en el Hospital de Clínicas, y Bienestar y Vida Universitaria.

Además de los incrementos asignados en la Ley de Presupuesto, la UdelaR contó con recursos adicionales asignados en las rendiciones de cuentas 2010, 2011 y 2012. En todos los casos, las partidas adicionales fueron asignadas inicialmente en su casi totalidad para aumentar el financiamiento del rubro remuneraciones. En la **Rendición de Cuentas 2010** fueron asignados 243 millones de pesos, en su mayor parte con destino al programa Desarrollo Institucional (135 millones de pesos), si bien también se asignaron fondos adicionales al resto de las líneas. En la **Rendición de Cuentas 2011** fueron asignados 120 millones de pesos, la mitad con destino al Programa Académico, programa que desarrolla las actividades sustantivas universitarias de enseñanza, investigación y extensión de manera integral, así como la gestión en cada uno de los servicios universitarios. En la **Rendición de Cuentas 2012** fueron asignados 216 millones de pesos para remuneraciones, también con destino al Programa Académico.

Seguidamente se detalla la evolución de los rubros remuneraciones e inversiones.

UDELAR: [illegible] de recursos asignados (1)	2011	2012	2013	[illegible]
► **LÍNEA DE BASE**	**5.775**	**5.775**	**5.775**	**5.775**
► **RECURSOS INCREMENTALES**				
LEY DE PRESUPUESTO	**600**	**734**	**936**	**1.142**
Remuneraciones	148	248	355	418
Funcionamiento	196	230	325	468
Inversiones	256	256	256	256
RC 2010	**243**	**243**	**243**	**243**
Remuneraciones	228	228	228	228
Inversiones	15	15	15	15
RC 2011	**0**	**0**	**120**	**120**
RC 2012	**0**	**0**	**0**	**216**

Nota 1: Los recursos de la Ley de Presupuesto están expresados a valores de enero de 2010, mientras que las asignaciones correspondientes a la Rendición de Cuentas de 2010, 2011 y 2012 están a valores de enero de 2011, enero de 2012 y enero 2013 respectivamente.

Remuneraciones

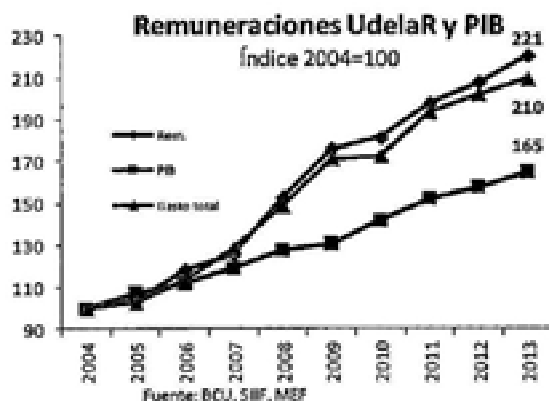
El siguiente cuadro muestra las asignaciones presupuestales con destino a remuneraciones otorgadas en la Ley de Presupuesto y en las Rendiciones de Cuentas, expresadas en pesos constantes de 2013 para hacer las cifras comparables en términos reales. Puede observarse que el crédito total de UdelaR asignado a aumentar la masa de remuneraciones asciende a 1.120 millones de pesos al 2014.

REMUNERACIONES UDELAR

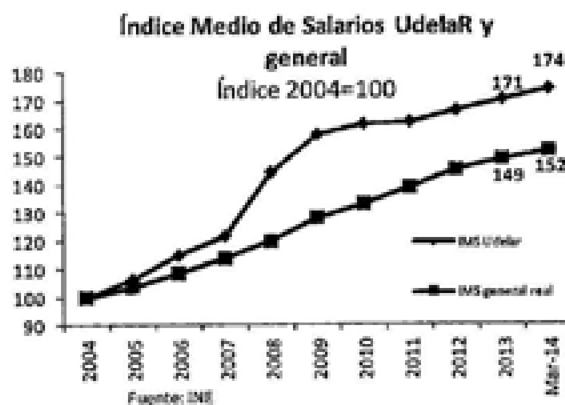
Partidas adicionales para remuneraciones otorgadas en la Ley de Presupuesto Quinquenal y Rendiciones de Cuentas, en millones de pesos de 2013

	2011	2012	2013	2014
► Ley de presupuesto quinquenal	**181**	**304**	**435**	**512**
Crédito Incremental Remuneraciones	181	304	435	512
► Rendición de Cuentas 2010	**266**	**266**	**266**	**266**
Programa 347 "Académico"	69	69	69	69
Programa 348 "Desarrollo Institucional"	157	157	157	157
Programa 349 "Bienestar y Vida Universitaria"	6	6	6	6
Programa 350 "Atención a la Salud del Hospital de Clínicas"	31	31	31	31
Programa 351 "Desarrollo de la Universidad en el interior del país"	2	2	2	2
► Rendición de Cuentas 2011	**0**	**0**	**107**	**107**
Programa 347 "Académico"	0	0	43	43
Programa 348 "Desarrollo Institucional"	0	0	16	16
Programa 349 "Bienestar y Vida Universitaria"	0	0	11	11
Programa 350 "Atención a la Salud del Hospital de Clínicas"	0	0	12	12
Programa 351 "Desarrollo de la Universidad en el interior del país"	0	0	26	26
► Rendición de Cuentas 2012	**0**	**0**	**0**	**216**
► Incrementos totales	**447**	**570**	**809**	**1.102**

Las partidas otorgadas con destino a remuneraciones implican un incremento real de la masa de remuneraciones de UdelaR mayor al incremento del gasto total de la institución y muy superior al incremento real del PIB. Entre 2004 y 2013, la masa salarial de UdelaR más que se duplicó en términos reales (aumentó 121%). Dicho incremento incluye tanto un aumento del poder de compra de los salarios como de la cantidad de horas de enseñanza.



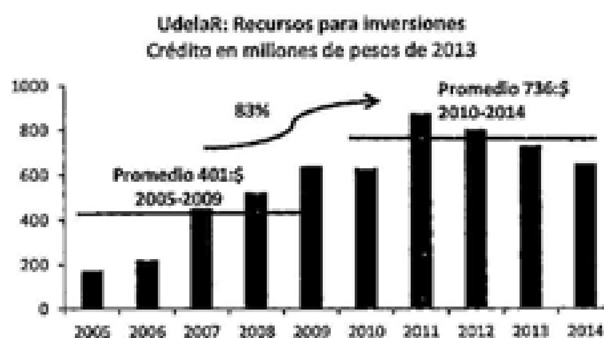
En efecto, el índice medio de salarios de la UdelaR (IMS UdelaR) se incrementó 221% a 2013 con respecto a 2004 mientras que el IPC lo hizo en un 88%, significando un sustantivo incremento de los salarios en términos de su poder de compra. De hecho, los salarios reales de la UdelaR crecieron 71% entre 2004 y 2013, lo que equivale a aumentos acumulativos anules del 6,1% en términos reales. Este incremento en el poder de compra del salario de los funcionarios de la UdelaR es significativamente superior al experimentado por los salarios promedio de la de la economía (49% acumulado y 4,5% promedio anual). Si se considera el último dato disponible de marzo de 2014, el salarío real de UdelaR se incrementó 74% desde 2004, mientras que el salario real de la economía lo hizo en 52%.



Asimismo, una parte importante del incremento de la masa salarial corresponde a incrementos en la cantidad de horas (docentes y no docentes) destinadas a los servicios educativos[94]. En efecto, las cantidades de servicios educativos se expandieron entre 2004 y 2013 un 29%, lo que equivale a un 2,9% acumulativo anual. Se han incrementado el número de docentes debido a la ampliación y diversificación de la oferta educativa.[95] Asimismo, la regionalización de la UdelaR también implicó contar con más recursos docentes y no docentes. Por otra parte, la UdelaR ha trabajado en incrementar la dedicación horaria de los docentes. En particular, el número de docentes en Régimen de Dedicación Total pasó de 473 en 2004 a 800 en 2012[96].

Infraestructura

Los recursos para inversiones en el presente periodo presupuestal evidencian un sustancial incremento, siendo 83% superiores a los recursos disponibles en el anterior periodo presupuestal 2005-2009 (tomando en cuenta la evolución del Índice del Costo de la Construcción). Los recursos asignados para los años 2010-2014 superan los 3.200 millones de pesos[97].



Las inversiones planificadas para el quinquenio 2010 – 2014, dispuestas en el Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo (POMPL) incluyeron la construcción de nuevos edificios en los Centros Universitarios Regionales del Este, Noreste y Noroeste, que amplían la disponibilidad de aulas de

[94] La evolución de las cantidades se mide ajustando la masa de remuneraciones de ANEP por el incremento de los salarios de los funcionarios de la institución, medido a través de su respectivo Índice Medio de Salarios.
[95] Entre 2004 y 2012 (último dato disponible) se pasó de 66 a 98 carreras de grado, y de 133 opciones de postgrado a 208.
[96] Último dato disponible.
[97] Para los años 2013 y 2014 se considera una estimación de crédito

enseñanza y laboratorios para los Polos de Desarrollo Universitario; la dotación de un edificio para las especialidades no médicas (Servicios Universitarios de Enfermería, Nutrición y Dietética, Tecnología Médica y Parteras); la construcción de un edificio dentro del predio de la Facultad de Ingeniería para enseñanza, investigación y extensión en informática, entre otros. Además, la UdelaR decidió adelantar una obra prevista para el próximo quinquenio en la región Noroeste[98], que será financiada con fondos provenientes del adicional del Fondo de Solidaridad.

Cabe mencionar además, que en la Rendición 2012 se habilitó a la UdelaR contratar financiamiento para una nueva inversión (el traslado de la facultad de Veterinaria), tomando como garantía la venta de inmuebles propiedad de la UdelaR.

Importa destacar que a partir del año 2013 la constitución del Fondo de Infraestructura en la CND otorga a la Universidad de mayor flexibilidad para la ejecución de sus recursos. A abril de 2014 han sido trasferidos a la CND 177 millones de pesos. A esto se suma la autorización otorgada por la Ley de Presupuesto[99] de que de los recursos del Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo no ejecutados por razones fundadas, puedan ser transferidos al ejercicio siguiente hasta un máximo de 40% en 2011 y de 20% en los demás ejercicios[100].

Egresos y gasto por egresado

A continuación se analizan las tendencias de los últimos años en el nivel de egresos y de recursos por egresado de la UdelaR. El costo por egresado fue calculado por área de conocimiento[101] asignando a cada área la ejecución presupuestal correspondiente; y considerando tanto egresados de grado como de posgrados[102].

---

[98] La construcción de un edificio de 1500 m2 en la sede de Salto.

[99] Artículo 685 de la Ley 18.719

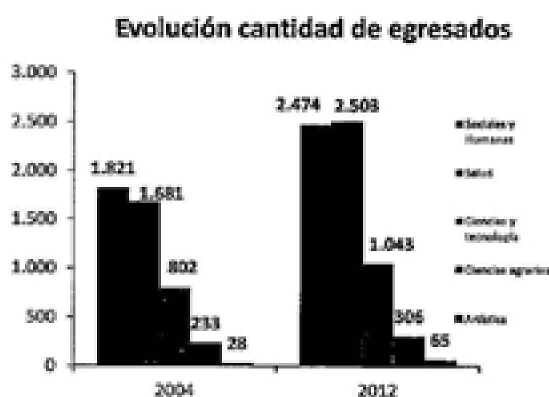
[100] Debido al alto nivel de ejecución en 2012, al amparo de este artículo se realizó una transferencia menor de recursos de aproximadamente 700.000 pesos.

101 Las distintas carreras de la UdelaR se agrupan en las siguientes áreas de conocimiento:
Ciencias Agrarias: Facultad de Agronomía y Veterinaria; Ciencias y Tecnologías: Facultad de Arquitectura, Ciencias, Ingeniería y Química. Sociales y Humanas: Facultad de Ciencias Económicas y Escuela de Administración, Facultad de Ciencias Sociales, Derecho, Humanidades, licenciatura en Ciencias de la Comunicación y Escuela Universitaria de Bibliotecología; Ciencias de la Salud: Facultad de Medicina, Facultad de Odontología, Escuela de Tecnología Odontológica, Facultad de Psicología, Facultad de Enfermería, Escuela Universitaria de Parteras de Montevideo y Paysandú, Escuela Universitaria de Nutrición y Dietética, Escuela Universitaria de Tecnología Médica y licenciatura en Educación Física. Se considera la ejecución de recursos de Facultad de Medicina, Hospital de Clínicas (sin atención de la salud), Instituto de Higiene, Facultad de Odontología, Facultad de Psicología y Facultad de Enfermería. Artística: Escuela Nacional de Bellas Artes y Escuela Universitaria de Música.

[102] Se emplean datos de los Anuarios Estadísticos del MEC y de los tomos de Estadísticas Básicas de la UdelaR 2010 y 2011.

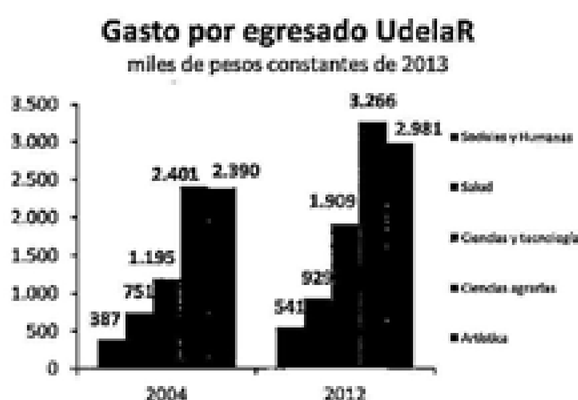
Existen dos unidades ejecutoras cuyo gasto no fue posible asignar a un área específica: Regional Norte y Oficinas Centrales y Escuelas Dependientes de Rectorado. Las Oficinas Centrales y Escuelas Dependientes de Rectorado cumplen funciones de apoyo a todos los servicios, por lo cual una cuota parte de sus recursos deben ser imputados a cada una de las áreas de conocimiento. En el caso de Regional Norte, no se cuenta con información desagregada de gastos ni del número de egresados para las distintas carreras. Considerando que ambas unidades implican una parte importante del presupuesto universitario, fueron imputadas a todas las áreas según la ponderación que tienen las mismas en el total del presupuesto. Importa destacar, que para el caso del área Ciencias Médicas se excluye del monto presupuestal asignado a esta área el gasto de atención a la salud en el Hospital de Clínicas.

El gráfico siguiente muestra la evolución de los egresos en las distintas áreas de UdelaR. Puede observarse ***que a 2012[160] se verificó un incremento de 40% en el número total de egresados respecto a 2004.*** Los egresados de áreas Ciencias y Tecnología y Ciencias Agrarias se incrementaron cerca de 30%, le sigue Sociales y Humanas con un incremento de los egresos de 36% y Ciencias de la Salud con un incremento de 49%. Las áreas sociales y Humanas y Salud son las que presentan los mayores números de egresados, en el entorno de 2.500 en 2012. El área artística mantiene una reducida participación, si bien más que duplicó el número de egresados en estos años.



[160] Último dato disponible.

Por su parte, el gasto por egresado se incrementó un 38% en términos reales desde el 2005 a 2012, alcanzando en 2012 un valor medio de cerca de un millón de pesos por alumno egresado. ***El incremento real del total de recursos (93%) se correspondió con un incremento importante del número de egresados (40%), por lo cual el incremento del total de recursos no se tradujo íntegramente en un aumento de igual magnitud en el costo de formación de un egresado.*** No obstante, los promedios esconden diferencias significativas en la situación de las distintas áreas del conocimiento.



En 2012 todas las áreas de estudio evidenciaron un mayor gasto por egresado respecto a 2004. Las áreas de estudio que mostraron mayor crecimiento fueron Ciencias y Tecnología y Sociales y Humanas, con variaciones de 60% y 40% respectivamente. Por su parte, Ciencias Agrarias y Ciencias de la Salud tuvieron aumentos del gasto por egresado de 36% y 24%.[104].

En el periodo 2000 a 2012 el costo por egresado más elevado correspondió a las áreas Ciencias Agrarias y Artística. En 2012, el costo por egresado de Ciencias Agrarias fue de 3.266 miles de pesos, y el de Artística ascendió a 2.981 miles de pesos, ambos expresados a valores de 2013. En el año 2012, el costo por egresado del área Artística fue más de 1,5 superior al gasto de Ciencias y Tecnologías, fue 5,5 veces superior respecto al gasto por egresado del área Sociales y Humanas y más de 3 veces superior al costo por egresado del área Ciencias de la Salud. Las áreas Ciencias Agrarias y Artística se destacan por tener la menor participación relativa en la ejecución de gasto de la UdelaR, pero su bajo

[104] Se toman promedios móviles para suavizar las series.

peso en el total de egresados determina que presenten los costos por egresado más elevados.

Las áreas que muestran desde el año 2000 menor costo por egresado son Sociales y Humanas y Ciencias de la Salud (541 y 929 miles de pesos en 2012). Estas áreas si bien tienen una participación relativa importante dentro del presupuesto de la UdelaR (que asciende en 2012 a 34% para Salud y 20% para Sociales y Humanas), tiene una participación más elevada del número de egresados, alcanzando un 39%.

d) Universidad Tecnológica (UTEC)

En diciembre de 2012, la Ley 19.043 creó la Universidad Tecnológica (UTEC), con el objetivo de formar recursos humanos calificados en áreas clave para el desarrollo productivo y tecnológico de nuestro país, en línea con las prácticas de formación de capital humano llevadas adelante por los países de mayor desarrollo económico.

La UTEC se constituyó como un nuevo ente autónomo y desarrollará la formación profesional de carácter terciario en el campo tecnológico, especialmente en el interior del país. La UTEC trabajará en coordinación con UdelaR y UTU y explorará nuevas modalidades de enseñanza como la modalidad a distancia, y la implementación de una matrícula flexible que permita al estudiante complementar la formación de la UTEC con otras ofertas educativas relacionadas que sean ofrecidas por otras instituciones de nivel terciario. Su oferta académica comienza en 2014, previéndose que en los primeros dos años se inicien carreras para la formación de especialistas en el área Agroalimentaria[105], en Energías Renovables[106] y en Mecatrónica[107].

La creación de una nueva institución requiere un importante esfuerzo tanto en materia de diseño y gestión, como presupuestal. Para facilitar el inicio de sus actividades, se le asigna en su ley de creación, una partida asignada en la Ley de Presupuesto para el Instituto Terciario Superior, de 35 millones de pesos anuales a valores de 2013, a partir del ejercicio 2013.

---

[105] Programas de Formación Profesional en Producción Lechera (mayo 2014); Licenciatura en Productos Lácteos en Colonia (abril 2014) y Tecnicatura en Producción de Leche (2015); Licenciatura en Análisis Alimentario en Paysandú (agosto 2014).

[106] Energías Renovables (marzo 2015) con especial énfasis en Eólica y Fotovoltaica en plataformas de educación a distancia.

[107] Tecnólogo en Mecatrónica (julio de 2015).

Adicionalmente la Rendición de Cuentas del año 2012, en que la UTEC y el Poder Ejecutivo habían presentado una propuesta unificada, le asignó una partida de 150 millones de pesos en los años 2013 y 2014, que será financiada con el equivalente al 10% de la recaudación del adicional al impuesto al patrimonio que grava al sector agropecuario, de acuerdo a la Ley 19.088.

Dado el considerable esfuerzo que implica iniciar una nueva organización de esta naturaleza, se entendió conveniente darle flexibilidades excepcionales y por única vez, para que los créditos asignados para 2013 que no sean ejecutados en ese año se trasfieran al ejercicio 2014. Además, la institución puede variar la distribución de la partida asignada, en tanto se reasigne con destino a inversiones. Para facilitar la ejecución de éstas, a semejanza de otras instituciones de enseñanza, se faculta la constitución de un Fondo de Infraestructura específico en la CND.

Considerando que en el año 2013 se ejecutaron 9 millones de pesos y dadas las reglas de flexibilización autorizadas, la UTEC dispone de 357 millones de pesos en 2014. Dado que el presupuesto del 2014 se replica en 2015, la UTEC acumulará en los años 2013 a 2015 una asignación total del orden de los 725 millones de pesos.

e) Plan CEIBAL

El Plan Ceibal comenzó en 2007 con el objetivo de promover la inclusión social y contribuir a la mejora de la calidad educativa a través de la equidad en el acceso a la tecnología y la integración de esta al aula y al núcleo familiar. A medida que el Plan se ha ido consolidando, se ha convertido en una herramienta importante al servicio del sistema educativo público.

Se realizó un despliegue masivo de laptops a estudiantes y docentes, teniendo a la fecha unos 665.402 usuarios integrados en Educación Primaria, Educación Media Básica (EMB), Educación Media Tecnológica y Educación Media Profesional de UTU. Se desarrolló una red de acceso a internet que cubre todos los centros educativos del país y múltiples lugares que convocan a niños y jóvenes, procurando mejorarse continuamente las condiciones de conectividad. Más recientemente, se han instalado 854 salas de videoconferencia, haciéndolo en todos los centros que cuentan con fibra óptica, lo que constituye una herramienta formidable para el aprendizaje.

En 2010 y tras haber alcanzado la cobertura universal en primaria, el Plan ingresó en una segunda fase en que la atención se desplazó, sin descuidar la inclusión y el acceso a la tecnología, a la integración de la tecnología en la práctica en el aula, haciendo hincapié en su uso pedagógico, en la adquisición de plataformas, contenidos y cursos y en el trabajo conjunto con los subsistemas educativos para lograr mejores resultados en el uso educativo de las herramientas informáticas en el aula.

Por tanto, se profundiza el rol del Ceibal como herramienta al servicio del sistema educativo y para eso es requisito esencial la capacitación de los docentes de todos los subsistemas de la educación. La introducción de plataformas específicas y la creación de aulas virtuales, constituyen herramientas para facilitarle al docente la organización de las clases, la gestión de los cursos y la administración de contenidos, permitiéndole proveer a sus alumnos de materiales de estudio, asignar tareas y manejar diversas herramientas de comunicación con el alumno. Se han incorporado múltiples contenidos educativos multimedia, libros, objetos de aprendizaje, audiocuentos, música y videos de matemática y otras asignaturas.

En cuanto a los libros, el acceso se continúa ampliando hasta alcanzar más de 1.400 títulos disponibles en 2014, facilitando así el acceso universal, no sólo a los textos básicos de los diferentes sistemas y disciplinas, sino también a los libros de la Biblioteca Mínima de Primaria. Los acuerdos alcanzados con las editoriales y con los autores, a un costo razonable para el estado, constituyen una modalidad interesante de trabajo en conjunto.

A través de la infraestructura del Ceibal, hoy el sistema educativo cuenta con la posibilidad de realizar evaluaciones en línea, una herramienta ágil y efectiva de evaluación periódica del desempeño de los alumnos, con un importante potencial para mejorar la calidad de la enseñanza. Este proyecto, desarrollado en coordinación con la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN, permite acortar los tiempos de evaluación y facilita la comparabilidad de los mismos dentro del año lectivo. En el 2013 se realizaron más de 712 mil pruebas, cubriendo los estudiantes de 3° a 6° de Primaria.

También se dispone de una Plataforma Adaptativa de Matemáticas, tanto en educación Primaria como Media, lo que le facilita el aprendizaje personalizado, adaptándose los procesos pedagógicos según los progresos de cada alumno. En 2013, esta plataforma fue utilizada por más de 50.000 estudiantes de 1.131 centros.

Una de las primeras utilizaciones de las salas de videoconferencia es la enseñanza de inglés con profesores a distancia, que conducen la clase con la participación del maestro a cargo del grupo. Este sistema, que se iniciara en 2013 como prueba piloto, es complementario de los actuales programas de inglés por los sistemas tradicionales y permite que hoy 400 escuelas, 2.138 grupos y 50.000 niños accedan a la enseñanza de inglés.

Los avances positivos en los proyectos que utilizan la herramienta de videoconferencia, permiten visualizarla como un instrumento a aplicar a otras materias donde la carencia de docentes o la localización de los alumnos, dificulten el acceso a determinadas disciplinas.

En la línea de generar proyectos con fines didácticos y con aplicación de tecnología, se deben destacar la robótica, las impresoras 3D y los sensores. Estos instrumentos permiten a los estudiantes comprender en forma directa los nuevos conceptos del aprendizaje práctico de las ciencias y su aplicación, integrando múltiples disciplinas en cada proyecto. A la fecha, se han entregado casi 4.000 kits de robótica, 30 impresoras 3D y 679 kits de sensores para diferentes mediciones. Con similar objetivo, se han realizado cursos de programación de video juegos para adolescentes y docentes, que permiten enseñar en forma amena y práctica las técnicas de programación y contribuyen a despertar la motivación de los alumnos en la utilización de la tecnología.

Todas las actividades del Plan Ceibal se financian a través del Presupuesto Nacional. En la actualidad, el costo es de aproximadamente 170 pesos por niño por mes e incluye las máquinas, el cambio de las mismas cada 4 años, el costo de internet, de repuestos, las plataformas tecnológicas y las sociales, la videoconferencia, los cursos de inglés y demás actividades.

El impacto del Plan a nivel de equidad e inclusión ha sido muy relevante. La brecha digital prácticamente no existe en Uruguay, donde en el quintil más rico de la población, el 87% de las personas acceden a una computadora y en el quintil más pobre, esta cifra es del 76%.

Uno de los objetivos principales del Plan Ceibal es impulsar la personalización de la educación. Los niños y jóvenes no son todos iguales en sus potenciales y sus ritmos de aprendizaje no son homogéneos. La tecnología y las plataformas constituyen una herramienta fundamental para apoyar a los docentes en esta personalización de la educación.

Por último, en el año 2013, el Plan Ceibal y la ANEP fueron invitados a participar de una experiencia mundial sobre el aprendizaje profundo,

acelerado por el uso de las tecnologías. Dicho proyecto consta de 10 países[108] y 100 centros educativos por país, que abordarán en conjunto cómo mejorar los aprendizajes de los estudiantes y cómo usar la tecnología como un acelerador de este proceso.

3. Vivienda

La reestructura del Sistema Público de Vivienda procesada en el quinquenio 2005-2009, permitió contar en el actual periodo con una mayor disponibilidad de instrumentos y por tanto lograr un mayor desarrollo y profundización en las políticas de vivienda.

En el sistema público, este quinquenio el rol de los actores en la materia fue claramente definido. El MVOTMA desarrolló su papel de organismo encargado del diseño de la política de vivienda, la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) se afianzó como organismo ejecutor de dichas políticas y el BHU volvió a otorgar créditos para la vivienda con garantía hipotecaria, mejorando además la gestión de la cartera.

Sobre esa base, en el periodo 2010-2014, la política de vivienda ha diversificado sus estrategias, fortaleciendo la gestión del sector público y apostando al rol del sector privado en materia de vivienda para los sectores de ingresos medios, de modo de actuar efectivamente mejorando el stock de vivienda existente y generando nueva vivienda de calidad. Se ha actuado sobre el financiamiento, desarrollando instrumentos específicos que facilitan el acceso de las familias a créditos con garantía hipotecaria para compra de vivienda sin resignar la calidad de la cartera.

De ese modo, el rasgo distintivo de la política de vivienda en este periodo de gobierno fue la utilización de instrumentos mejor diseñados para dar respuesta a la demanda de vivienda de calidad por parte de los hogares.

El esfuerzo presupuestal 2010-2014

En el actual periodo presupuestal el total de recursos destinado a inversiones en vivienda ascienden a 23.615[109] millones de pesos a precios

[108] Los demás países que ya están participando son Australia, Canadá, Estados Unidos, Finlandia y Holanda, mientras que Inglaterra, Dinamarca, Japón y Francia se están incorporando.

[109] Se incluye el total de recursos ejecutados del Fondo Nacional de Vivienda, el Programa de Mejoramiento de Barrios (ex PIAI), Comisión honoraria pro erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR), el Plan Juntos y una partida excepcional otorgada a MVOTMA para inversiones en vivienda en 2010.

corrientes, lo que significa un incremento de 61% en términos reales respecto a los recursos disponibles en el anterior periodo presupuestal.



Plan Quinquenal

En este periodo se trabajó en los programas y líneas estratégicas diseñadas en la instancia del Presupuesto Quinquenal, para lo cual se mantuvo el trabajo articulado con todas las instituciones del Sistema Público de Vivienda coordinado por la Dirección Nacional de Vivienda.

A continuación se resumen las principales líneas de acción que se siguieron en el periodo, articulados en torno a los lineamientos estratégicos definidos en el Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014.

Lineamiento estratégico 1: Plan Nacional de Relocalización. Este plan se destina específicamente a atender a la población que habita asentamientos irregulares ubicados en terrenos inundables o contaminados, mediante un modelo de gestión asociada entre DINAVI, PIAI y los Gobiernos Departamentales. La intervención consiste en un componente estrictamente habitacional vinculado a la definición de la relocalización más adecuada en cada caso y el trabajo con las intendencias para promover un uso alternativo para la zona que se abandone de modo que no se vuelva a ocupar. Ese trabajo se complementa con intervenciones para la integración social y la inserción laboral de las comunidades realojadas. En el periodo 2010-2013 se relocalizaron casi 700 hogares, y al cierre de 2013 se encontraban en ejecución convenios para trasladar a otras 1.300 familias aproximadamente.

Lineamiento estratégico 2: Plan de Rehabilitación y Consolidación urbano-habitacional. Este Programa apunta a mejorar el hábitat a través de programas que apuestan a generar nuevo stock y a la mejora de las viviendas existentes, destacándose entre las acciones desarrolladas la apuesta a los programas de construcción de viviendas nuevas o recicladas por parte de **cooperativas** de ahorro previo o de ayuda mutua.

En el marco de este programa, se exige a los grupos interesados un aporte propio de al menos 15% del costo global del proyecto. El resto de los costos se financian mediante crédito hipotecario otorgado por el MVOTMA[110] . Este crédito, en el caso de familias con menores ingresos, se recibe un subsidio a la cuota, en tanto supere un cierto porcentaje de afectación del ingreso familiar previsto en cada préstamo.

En los últimos llamados los créditos otorgados a cooperativas fueron nominados en UR, con una tasa de 5% anual y un plazo máximo de 25 años. Las cuotas pagadas por las familias que ya accedieron a la vivienda por este mecanismo, se utilizan para alimentar los fondos disponibles para nuevas cooperativas, con el cual el sistema cooperativo contribuye con su repago a la concesión de nuevos préstamos al mismo sistema.

En el marco del programa Cooperativas en 2010-2013 se finalizaron las obras de más de 3.700 viviendas y al cierre de 2013 se encontraban algo más de 4.300 viviendas en ejecución.

En el marco de este lineamiento se desarrollan también los programas de construcción de viviendas para población activa y pasiva y Convenios con Intendencias para la mejora del stock de viviendas, habiéndose construido casi 1.900 viviendas en el periodo[111] y se existiendo 120 en ejecución.

Lineamiento estratégico 3: Programa de Nuevas Urbanizaciones (Programas de Actuación Integrada). Dentro de este programa se destaca la mejora de los procedimientos de desafectación de predios de la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social y la realización de estudios de factibilidad por parte de los técnicos de DINAVI. Actualmente el Programa está ejecutando acciones que afectan a casi 800 viviendas.

---

[110] A efectos de racionar la demanda, se realizan dos sorteos anuales para cooperativas que quieran acceder a créditos para construcción. Se prevé que los grupos que teniendo un anteproyecto aprobado no resulten sorteadas al cabo de tres sorteos, serán atendidos en el siguiente llamado.

[111] Dato a marzo de 2014.

Como programa que involucra los lineamientos 1 a 3, se encuentra el **Programa de Mejoramiento de Barrios.** Las acciones involucran obras de mejoramiento urbanístico, ambiental y habitacional la prevención de la formación de nuevos asentamientos irregulares, y la habilitación de lotes con servicios que se licitan para el establecimiento de nuevas zonas urbanas. En el periodo 2010-2013 el Programa tuvo una cobertura del entorno de 5.500 familias en estos tres ejes.

Recientemente se aprobó un nuevo préstamo del BID por 100 millones de dólares para ejecutar el Programa de Mejoramiento de Barrios II, que tendrá un plazo de 5 años y para el cual ya se cuenta con la cartera de asentamientos a intervenir.

Lineamiento estratégico 4: Política Nacional de Alquileres para Viviendas de Interés Social (VIS). Este instrumento pretende dar solución habitacional temporal a la población más joven. En el periodo 2010-2013 se firmaron más de 8.000 contratos de alquiler en este marco.

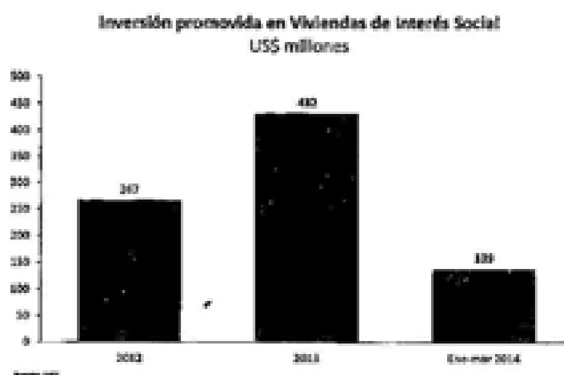
Lineamiento estratégico 5: Vivienda rural y pequeñas localidades. Este eje estratégico apunta a mejorar la calidad de vida de quienes viven o trabajan en el entorno rural, con énfasis en los sectores más vulnerables, realizándose su implementación a través de MEVIR.

En 2010-2013 se beneficiaron casi 5.000 familias en las diferentes modalidades del Programa, habiéndose abordado también la gestión de morosidad, aspecto que resulta fundamental para otorgarle sustentabilidad al trabajo en esta área prioritaria.

Lineamiento estratégico 6: Política de incentivo a la inversión privada para Vivienda de Interés Social.

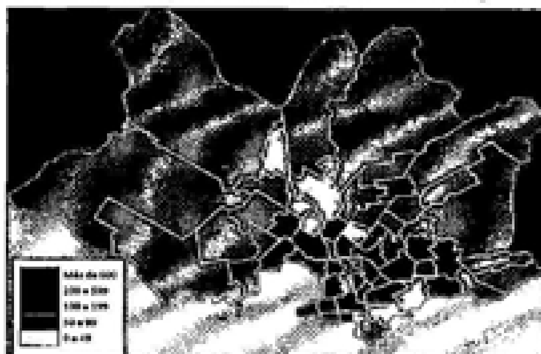
El objetivo central de este lineamiento es promover el acceso a la vivienda por parte de las capas medias de la población. La Ley 18.795 previó exoneraciones fiscales para la inversión privada en vivienda de interés social, destinada tanto a renta como a venta a través de créditos hipotecarios.

Las estrategias desarrolladas bajo esta premisa han probado tener una enorme capacidad transformadora. De hecho, a marzo de 2014 se había promovido inversión por 840 millones de dólares en el marco de esta ley, lo que representa una cifra cercana a la inversión total del sistema público de vivienda en todo el periodo quinquenal.



A la fecha de este informe, se había declarado incluida en este incentivo la construcción de casi 10.000 viviendas, produciendo un impacto urbanístico importante en la medida que resultó efectivo para atraer inversión en vivienda hacia zonas que no estaban siendo atendidas por los promotores privados. En el siguiente mapa se ilustra la localización de las viviendas promovidas en Montevideo.

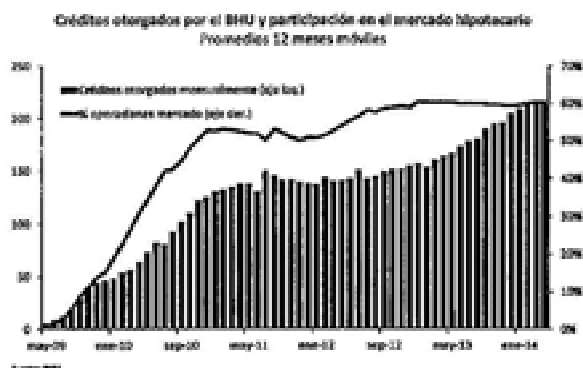
Viviendas promovidas por barrio de Montevideo – a mayo 2014



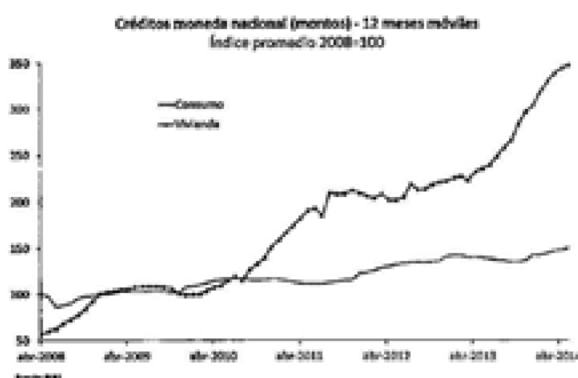
Fuente: elaboración propia a partir de datos de ANV

En el ámbito público, la ANV gestiona instrumentos financieros que facilitan el acceso al financiamiento de la vivienda: el Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FGCH) y Fondo de Garantía de Desarrollos Inmobiliarios (FOGADI). Estos instrumentos se mejoraron las condiciones de financiamiento y garantía para las viviendas, consolidando un instrumento efectivo para atender a la población de ingresos medios, que contribuye a densificar áreas con servicios instalados, y aumentar la cohesión social.

Por último, es destacable la transformación que ha procesado el **Banco Hipotecario del Uruguay** (BHU), consolidándose como una institución financiera con participación importante en el mercado hipotecario, habiendo otorgado 8.500 créditos para compra de vivienda[112].



Como se observa en el gráfico, el BHU tiene una participación del entorno de 60% en un mercado que se muestra dinámico. En efecto, los créditos otorgados por la banca privada también han crecido y en los últimos años el mercado de créditos para compra de vivienda con garantía hipotecaria ha tenido un crecimiento más importante que el crédito al consumo en pesos para las familias.



La reinserción en el mercado fue acompañada de una política del BHU de gestión de morosidad activa, situándose la tasa de morosidad en 5,9% para la cartera total y en 0,3% en los créditos nuevos para adquisición de vivienda. Cabe señalar que la reestructura del BHU implicó la separación y pasaje a la ANV de una porción importante de la cartera de créditos de

[112] Datos a abril de 2014.

más difícil gestión, logrando esta institución a febrero de 2014, la reestructuración de más de 80% de los créditos pasibles de aplicación de la política de recupero, lo que permitió que la morosidad de la cartera reestructurada se haya reducido a valores cercanos al 5%.

La ANV gestionó la recuperación de espacios y estructuras edilicias abandonadas pertenecientes a los fideicomisos provenientes del BHU y comercializó a diciembre de 2013 más de 1.200 inmuebles que se encontraban vacíos.

A modo de resumen, en el siguiente cuadro se presenta la cantidad de hogares beneficiados por las políticas del Sistema Público de Vivienda en los últimos años, incluyendo la gestión de DINAVI, ANV y BHU.

Hogares beneficiados por intervenciones de programas del Sistema Público de Vivienda				
Línea programática	2010*	2011	2012	2013
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIVIENDA				
Plan Nacional de Relocalización	332	184	1.196	1.383
Terminadas	332	4	226	119
En Ejecución	s/d	180	970	1.264
Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional	6.050	7.564	10.883	10.999
Terminadas	6.050	1.492	3.089	1.510
En Ejecución	s/d	6.072	7.654	9.489
Vivienda Rural y Pequeñas Localidades	492	2.357	2.702	3.034
Terminadas	492	1.384	1.282	1.748
En Ejecución	s/d	973	1.420	1.286
Programa de Nuevas Urbanizaciones	-	-	261	768
Alquileres para Viviendas de Interés Social	1.068	2.673	2.461	1.679
SUB TOTAL DINAVI	[illegible]	[illegible]	15.835	23.382
Programa de mejoramiento de barrios (ex PIAI)	2.881	1.937	6.760	6.940
Terminadas	2.881	s/d	128	630
En Ejecución	s/d	s/d	6.632	6.310
SUB TOTAL PIAI	[illegible]	1.937	6.760	6.948
AGENCIA NACIONAL DE VIVIENDA				
Refacción y Comercialización de Viviendas Libres	238	764	458	203
Refacción y Comercialización de Esqueletos de Edificios	s/d	330	300	319
Terminadas	s/d	s/d	151	319
En Ejecución	s/d	s/d	649	-
Reestructura de Deudas y Regularización	10.818	11.444	3.514	1.890
Terminadas	s/d	s/d	554	1.890
En Ejecución	s/d	s/d	2.960	-
SUB TOTAL ANV	11.083	[illegible]	[illegible]	[illegible]
LEY 18.795 - VIS				
Política de Incentivo a la Inversión Privada en VIS	-	-	2.027	8.304
BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY				
Préstamos para Refacción de Viviendas	160	3.400	2.454	3.007
Créditos Hipotecarios Individuales	1.400	1.950	1.635	2.175
Cesiones y novaciones	s/d	s/d	223	s/d
SUB TOTAL BHU	[illegible]	[illegible]	4.312	5.182

Fuente: Memorias Anuales MVOTMA

*Para 2010 no se cuenta con el dato de las obras en ejecución

MVOTMA – Otras acciones

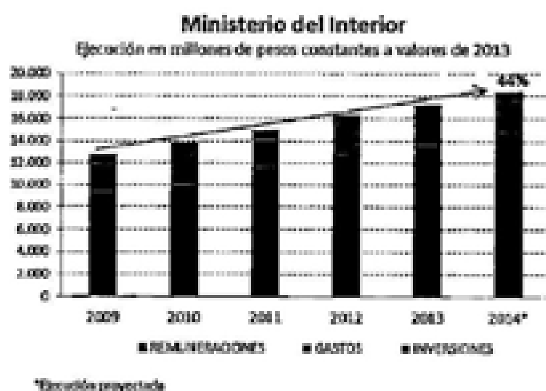
El crecimiento de la inversión en sectores que tienen impacto directo sobre los recursos naturales constituye un desafío en la articulación e integración de las políticas ambientales con las de desarrollo. En ese contexto, se ha imprescindible contar con recursos humanos calificados, equipamiento que permita realizar la actividad de contralor de cumplimiento de normativa medio ambiental, por lo cual el gobierno ha asumido el desafío de fortalecer a la DINAMA incrementando el presupuesto asignado, de forma que en el periodo 2010-2014, se han más que duplicado los recursos disponibles en el anterior periodo presupuestal[113].

Complementando acciones en políticas de territorio, DINOT ha continuado el proceso de elaboración de las Directrices Nacionales y Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible a nivel nacional y regional, y la DINAGUA ha encarado el enfoque de Gestión de Riesgo en eventos hidrometeorológicos extremos como la inundación y la sequía.

4. Seguridad interna

La atención de la seguridad pública ha sido claramente una de las prioridades de este gobierno, incrementándose la ejecución del Ministerio del Interior en más de un 44% en los últimos cinco años. Las asignaciones para este Ministerio se incrementaron en más de 6.000 millones de pesos por todo concepto, que se destinaron principalmente a financiar un sustancial incremento de los salarios, mayor cantidad de funcionarios policiales y a fortalecer la tecnología, el equipamiento y la infraestructura.

[113] Considerando lo ejecutado en 2010 - 2013 y el crédito comprometido para 2014.



La implementación de la estrategia para la mejora de la gestión policial abarcó múltiples dimensiones: **a)** gestión de recursos humanos; **b)** cambios institucionales; **c)** gestión de tecnología; **d)** gestión de infraestructura.

a) Gestión de los recursos humanos

La mejora de la gestión de los recursos humanos es un factor central para cualquier cambio que se procure realizar en materia de seguridad, y en ese sentido se abordaron las siguientes líneas de acción: **i)** importantes incrementos salariales, asociados en parte al cumplimiento de compromisos de gestión; **ii)** reducción de la jornada laboral vinculada al ordenamiento del servicio de custodia extraordinario (servicio 222), sin que ello signifique una disminución del salario; **iii)** aumento en el número de funcionarios.

i) Importantes incrementos salariales

Se incrementaron significativamente los **salarios**, como componente básico para un mejor desempeño de la policía y la dignificación de la función policial. El salario de un agente de segunda ejecutivo pasó de 12.102 pesos por 48 horas semanales de labor a unos 23.800 pesos en 2014 (considerando que cumple los compromisos de gestión y percibe la partida "prevento-represiva"), lo que significa un aumento del orden del 60% en términos reales en los últimos cinco años. Si a ello se le agregan 80 horas mensuales por servicio 222, su ingreso total podría superar los 33.600 pesos nominales en 2014. Este cálculo supone 68 horas semanales de labor, 48 horas por servicio ordinario y 20 horas extraordinarias.



Los componentes salariales asociados a los **"compromisos de gestión"** constituyeron una herramienta útil para explicitar objetivos institucionales y orientar acciones para su cumplimiento. La retribución por compromisos ha tenido una evolución creciente y acumulativa, iniciándose en 2011 asociada al "presentismo", a lo que en 2012 se agregó la capacitación profesional y el desarrollo e implementación de sistemas de información y control, en 2013 el cuidado y uso adecuado del equipamiento policial, la mejora de la calidad de la información del Sistema de Gestión de Seguridad Pública, y el diseño e implementación de instrumentos de planificación estratégica.

ii) Reducción de la jornada laboral

El **Servicio Extraordinario de Custodia y Vigilancia (Art. 222 Ley 13.318)** constituía un problema estructural que históricamente dificultó la adecuada gestión de los recursos humanos en la policía. Hasta el año 2010 no existían limitaciones en la cantidad de horas que un policía podía destinar a este servicio, percibiendo algunos funcionarios hasta 200 horas por este concepto. El 30% del personal que realizaba este servicio destinaba en promedio de 6 a 8 horas diarias por encima de su jornada ordinaria, particularmente en Montevideo en 2010 el 43% del personal se encontraba en esta situación.

A partir de la Ley de Presupuesto, se está llevando adelante una reducción gradual de las horas máximas mensuales que por este servicio puede realizar cada funcionario: 150 horas en 2011, 120 horas en 2012, 100 horas en 2013, 80 horas en 2014 y 50 horas a partir de 2015.

La complejidad para desmontar estos mecanismos sin afectar las remuneraciones de los funcionarios queda en evidencia si consideramos

que los ingresos por este servicio podían representar más del 50% del ingreso total del policía. El desafío fue graduar la disminución en la cantidad de horas con el incremento de la retribución del policía por servicio ordinario, reduciendo la participación del servicio de 222 sobre la remuneración total. Con ello, se procuró una reducción de la jornada laboral del policía sin pérdida de remuneración[114] para mejorar su calidad de vida, así como también lograr que concentre sus mayores esfuerzos en la función ordinaria.

Estos cambios implicaron además, un gran desafío de planificación y gestión para el Ministerio, destacándose la supresión gradual de aquellos servicios que no se corresponden estrictamente con la tarea de seguridad que la policía nacional tiene por cometido. Ello ha requerido esfuerzos de gestión, como la centralización en el control de las horas, sistemas de información adecuados, nuevo reglamento para el servicio, racionalización de las contrataciones y nuevos regímenes de tarifas en función de la complejidad y riesgo del servicio prestado, así como la coordinación con los organismos públicos y privados para la sustitución progresiva de los servicios que fueran pasibles de ser prestados por otros prestadores. A partir del año 2011 se implementó la modalidad de contratación de policías eventuales, que son efectivos y que prestan un servicio para terceros dentro de su horario normal de trabajo[115].

iii) Aumento del número de funcionarios

Se incrementó significativamente la dotación de recursos humanos dedicados a la seguridad interna, en más de 12% de la cantidad de cargos del Ministerio, que alcanzó los 34.573. En la Ley de Presupuesto se crearon más de 3.200 cargos de los cuales 1.500 corresponden al Instituto Nacional de Rehabilitación, y adicionalmente en la Rendición de Cuentas de 2011, 300 cargos para la Guardia Republicana. La ocupación de estos se está concretando en forma gradual a través de concursos con diversidad de perfiles, promoviéndose además, la debida capacitación de los nuevos funcionarios[116].

---

[114] Además del incremento del salario, se incrementó también el valor hora del servicio 222.

[115] El policía eventual realiza su servicio ordinario en la institución a la que se le destina, haciéndose cargo esta del pago de la totalidad de los haberes del policía, incluido aportes patronales y beneficios sociales, de acuerdo al reglamento establecido en el Decreto 873/973. En el año 2011 se incorporaron 100 policías eventuales para el BROU. En abril de 2013 hay 350 cargos ocupados por este concepto, el 40 % corresponde a Montevideo y el resto al interior del país.

[116] A diciembre de 2013 la cantidad de cargos ocupados ascendía a 30.608.

b) Cambios institucionales

En este periodo se han llevado adelante importantes cambios institucionales con el objetivo de mejorar la efectividad de la respuesta policial.

Se incrementó la participación del personal destinado a tareas ejecutivas, reduciéndose el personal afectado a funciones administrativas o de apoyo, con el objetivo de aumentar la presencia de personal en la calle y el patrullaje preventivo. Para ello, entre otras medidas, se incrementó la **partida "prevento-represiva"**.

Se creó **la Guardia Republicana** como unidad ejecutora, unificando a la Guardia de Coraceros y la Guardia de Granaderos en forma separada de la Jefatura de Policía de Montevideo. Con su reestructuración y la creación de cargos ya mencionada, se viene incrementando su presencia e intervención en todo el territorio nacional.

A partir del 2013 se llevó a la práctica una reestructura en el cuerpo de respuesta de la **Jefatura de Policía de Montevideo,** que pasa a organizarse en base a cuatro zonas de carácter ejecutivo en puntos estratégicos de la capital (Jefaturas Operativas). Este cambio centraliza en cuatro zonas el accionar de las 25 seccionales policiales y descentraliza hacia estas cuatro zonas las funciones de los cuerpos especializados, con el objetivo de mejorar la eficacia de la acción y respuesta policial.

La creación de una nueva **Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e INTERPOL** dentro de la Dirección General de Secretaría, focaliza la atención en la materia. Para esto se incorpora personal profesional y técnico y se crean áreas específicas para mejorar la gestión y el control.

Bajo una nueva perspectiva del rol del Ministerio del Interior, más cercana al ciudadano y fomentando la participación del mismo, es que se vienen realizando diversas acciones, como el fortalecimiento de la Policía Comunitaria y la participación en las Mesas de Convivencia de Seguridad Ciudadana. Además, se ha encarado un proyecto con endeudamiento externo para apoyar acciones focalizadas en algunas zonas especialmente vulnerables, así como acciones conjuntas con el MIDES y otros ministerios en el marco del "Plan 7 Zonas" y la realización del Programa "Pelota al Medio a la Esperanza", con el objetivo de integrar acciones preventivas en materia de seguridad pública con políticas sociales.

En cuanto al sistema carcelario, a fin de lograr un sistema integrado de gestión, se creó en este periodo el **Instituto Nacional de Rehabilitación** como unidad ejecutora de jurisdicción nacional, que tiene bajo su responsabilidad la organización y gestión de las instituciones penitenciarias, la rehabilitación de las personas procesadas y penadas y la administración de las medidas sustitutivas a la privación de la libertad. Se habilitó el escalafón penitenciario "S", de carácter civil, definiendo y diferenciando las tareas, roles y responsabilidades con respecto al escalafón policial. En la Ley de Presupuesto se crearon 1.129 cargos en el escalafón "S", siendo gradual el proceso de ocupación de estas vacantes.

Con el mismo objetivo de gestión carcelaria, el Ministerio está encarando un proceso de transferencia de la gestión de los establecimientos carcelarios del interior del país desde la órbita de las Jefaturas de Policía Departamentales hacia el Instituto Nacional de Rehabilitación, habiéndose concretado a la fecha la transferencia de 12 cárceles departamentales.

Los cambios encarados requieren una mejora permanente en la formación y capacitación de los recursos humanos, fortaleciéndose el rol de la **Escuela Nacional de Policía**, adecuando la currícula y mejorando la infraestructura de la institución.

En cuanto a los servicios de **Sanidad Policial**, se avanzó en el proceso de reorganización de la institución, presupuestándose a una parte significativa del personal sanitario, para lo que se habían creado 669 cargos en el presupuesto. Recientemente se creó la Unidad de Tratamientos Intensivos Pediátricos y se proyecta la ampliación de camas de adultos en cuidados intermedios e intensivos.

c) Gestión de tecnología

La incorporación de tecnología y sistemas de información constituye un elemento fundamental para la modernización de la gestión policial y para potenciar su eficacia y resolutividad. Este Ministerio está llevando adelante, con apoyo de AGESIC, un amplio plan director para el desarrollo de sistemas de información. Estos procesos requieren, además de la incorporación de equipamiento y el desarrollo de sistemas de información, cambios culturales y de procedimientos, que implican la formación de los recursos humanos y la adaptación a nuevas formas de gestionar y actuar y por tanto, requieren tiempo para que su implementación logre afianzarse.

En particular, se destaca el desarrollo de un nuevo Sistema de Gestión de Seguridad Pública que contribuye a optimizar la respuesta policial; se adquirió un nuevo sistema de comunicaciones y vigilancia para mejorar la misma y disponer de la geolocalización del personal; se desarrollan sistemas de gestión humana para mejorar la gestión, administración, planificación y supervisión de los recursos humanos del organismo, incorporándose por ejemplo, relojes biométricos destinados al control de asistencia del personal de todo el Ministerio; se implementó un sistema de control vehicular para el control de la flota y la optimización del consumo de combustible.

Se ha encarado una actualización tecnológica de la policía técnica, incorporándose por ejemplo, un nuevo laboratorio de ADN, que se complementa con el ya incorporado Sistema Automático de Identificación Dactilar. Se realizaron diversas actividades de capacitación en investigación criminal con el objetivo de incrementar la profesionalización del personal. También se ha incorporado la tecnología de verificación de presencia y localización de personas para casos de alto riesgo en violencia doméstica a través de tobilleras.

Se han instalado cámaras de vigilancia en los barrios del Centro y Ciudad Vieja de Montevideo, con un centro unificado de respuesta, lo que ha permitido bajar el nivel de delitos en estas zonas y aumentar la capacidad de respuesta. En el correr de 2014 se ampliará esta modalidad de vigilancia a la Unión y el Paso Molino.

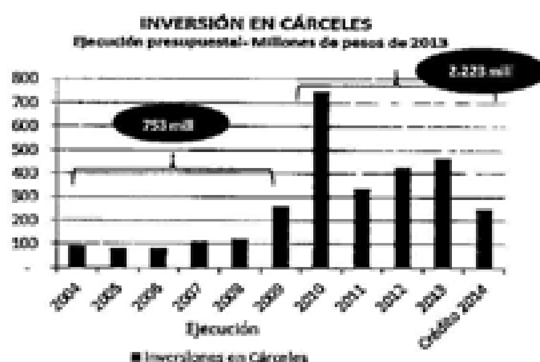
d) Gestión de infraestructura y equipamiento

La mejora en la gestión policial requiere necesariamente de mayores inversiones, tanto en materia de tecnología como fuera comentado en el apartado anterior, como de vehículos, equipamiento e infraestructura.

Con el objetivo de mejorar el patrullaje en todo el país se ha incrementado la flota de vehículos y mejorado el estado de mantenimiento de la misma, contándose en la actualidad con más de 4.400 unidades, comprendiendo 1.057 autos, 1.917 motos, 982 camionetas y 254 camiones y blindados, entre otros. También se ha mejorado notoriamente el equipamiento policial, tanto en materia de armamento, como de uniformes del personal. Asimismo, se han creado algunas **comisarías** nuevas y se realizaron obras de mantenimiento y refacción de las existentes, en el marco del Programa "MIcomisaría".

En cuanto a **infraestructura carcelaria**, las importantes inversiones realizadas en los últimos años han permitido mejoras significativas en la capacidad de las instalaciones, su seguridad y en las condiciones de reclusión. Entre los años 2010 y 2014 se invirtieron en infraestructura unos 2.200 millones de pesos a valores de 2013, lo que permitió incrementar en más de 2.800 las plazas disponibles, así como también, reconstruir otras 2000 plazas que se encontraban deterioradas. Con ello se procura dar respuesta al importante incremento de la población reclusa, que pasó de 6.900 en 2004 a 9.400 en 2013, lo que implica un aumento de casi el 37%.

En particular, se destacan la construcción de las cárceles de Campanero, Cerro Carancho y el pabellón para mujeres en Tacuarembó, la ampliación y readecuación de las cárceles de, Libertad, Punta de Rieles, Las Rosas, San José, El Molino, Pintado Grande, y Rocha, la reconstrucción y ampliación de los módulos 4 y 5 del COMCAR, nuevas plazas en el centro metropolitano femenino y en la cárcel de Soriano. Además del progresivo incremento de plazas en las cárceles, se destaca la construcción de revisorías y guardias perimetrales en varios establecimientos, la incorporación de escáners, con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad y control.



Como consecuencia de este importante esfuerzo de inversión, de mantenerse el nivel actual de reclusos, se estima que para el año 2014 se eliminaría la brecha existente entre el número de personas privadas de libertad y la cantidad de plazas disponibles. El índice de hacinamiento se redujo un 38% en el periodo 2004-2013, previéndose una disminución adicional del 9% hacia el 2014, como se aprecia en el gráfico siguiente.



Complementando este proceso, en mayo de 2014 se adjudicó provisionalmente el primer proyecto de asociación público privada del país para el diseño, construcción, operación y financiamiento de un centro penitenciario para 1.860 plazas y un edificio de "admisión y clasificación" de 100 plazas. Se estima que la obra se inicie en el último trimestre de 2014 y esté finalizada aproximadamente, 23 meses después. Esta nueva modalidad de contratación implica que la operación y mantenimiento de la infraestructura y la prestación de servicios de alimentación e higiene sean realizados por el concesionario. El pago anual al contratista, que incluye los servicios mencionados y la amortización de la obra, se estima en el orden de los 20 millones de dólares anuales por un plazo de 27,5 años. De esta manera, se complementan los esfuerzos de inversión realizados, asegurando una mayor disponibilidad de plazas para el futuro y generando un nuevo modelo de gestión en materia carcelaria.

5. Salud

a) Evolución del gasto público en salud 2004 - 2013

En el periodo de gobierno 2005 - 2009 se inicia un proceso de reforma del Sector Salud en Uruguay, habiéndose establecido como una de las principales políticas sociales. El aspecto más remarcable de este proceso lo constituye la cobertura universal a través del Seguro Nacional de Salud (SNS), que implicó el.cambio en el sistema de pago y financiamiento. Los niveles de cobertura, la calidad y la cantidad de servicios que recibían los distintos segmentos de la población eran los problemas destacados a nivel de la atención sanitaria. El acceso a la salud no alcanzaba la universalidad

y era la población más vulnerable (niños, adolescentes y ancianos) la que quedaba fuera del sistema.

La prioridad establecida por el gobierno se vio reflejada tanto en el monto de recursos públicos asignados al sector, como en los incrementos previstos para los próximos años. Este crecimiento en el gasto en salud presenta el desafío de asegurar la sostenibilidad fiscal del sistema sanitario uruguayo en el mediano y largo plazo.

Los fondos públicos provenientes de rentas generales y aportes a la seguridad social destinados a salud representaron, en el año 2013, 65.264 millones de pesos, lo que equivale a 5,7 puntos del Producto Interno Bruto (PIB). Esto significa un aumento de los recursos destinados a la salud de 0,3 puntos del PIB respecto a 2012, crecimiento que se suma al registrado durante los años previos. En efecto, durante el periodo 2004 a 2013 dichos fondos crecieron en términos reales a una tasa promedio anual de 12%, valor significativamente superior a la tasa de crecimiento del PIB, que ascendió a 5% en promedio anual.

El mayor crecimiento relativo del gasto público en salud se verificó a partir del año 2008, con el comienzo de la implementación de la Reforma de la Salud, y el proceso de fortalecimiento presupuestal de ASSE. En este periodo se destaca el incremento registrado en el año 2008, de 29,7% en términos reales, vinculado fundamentalmente con el inicio de la implementación de la Reforma de la Salud. La incorporación de los pasivos a partir de julio de 2012, dispuesta por la Ley 18.731, constituyó otro hito importante, contribuyendo a un crecimiento superior a la media del periodo, alcanzando al 14,5%.



Al analizar el crecimiento del gasto público destinado a salud, surge como primer factor determinante el incremento de los recursos destinados a la cobertura del SNS, que explica más de la mitad del incremento. Estos recursos pasaron de 4.554 millones de pesos en 2004 a 34.984 millones de pesos en 2013, multiplicándose 8 veces en el periodo, pasando a representar del 36% del gasto en salud en 2004 al 54% en 2013. Este aumento deriva de la expansión en el número de personas con cobertura del SNS financiado a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA), que alcanzó en diciembre de 2013 a 2,25 millones de beneficiarios. De esta forma, más de un millón y medio de personas se incorporaron a la cobertura del Seguro entre 2004 y 2013.

En segundo lugar, se destaca el crecimiento en los fondos asignados a ASSE, que explica más del 30% del crecimiento total del gasto público en salud del periodo. Los fondos ejecutados por ASSE pasaron de 4.448 millones de pesos en 2004 a 20.979 millones de pesos en 2013, multiplicándose 5 veces en el periodo. Más adelante se analiza detalladamente la situación presupuestal de ASSE.

Principales Componentes del Gasto Público en Salud (*)
Millones de pesos corrientes

	ASSE	MSP	Sanidad Militar	Sanidad Policial	Hospital Clínicas	DISSE/ FONASA	FNR	BPS	TOTAL	% PIB
2004	4.448	324	764	609	536	4.554	770	742	12.747	3,2%
2005	4.807	321	824	585	591	5.295	858	817	14.097	3,3%
2006	6.021	549	840	696	691	6.460	1.025	814	17.096	3,6%
2007	7.259	577	957	809	790	7.448	778	1.002	19.615	3,6%
2008	9.664	742	1.104	932	1.007	12.392	885	725	27.450	4,3%
2009	11.740	795	1.374	1.140	1.204	14.699	1.250	660	32.862	4,8%
2010	13.800	958	1.419	1.342	1.261	17.728	1.228	596	38.331	4,9%
2011	16.166	955	1.631	1.493	1.496	20.935	1.198	620	44.454	4,9%
2012	18.508	967	1.794	1.902	1.718	28.268	1.333	600	55.091	5,4%
2013	20.979	1.053	2.102	2.375	1.833	34.984	1.381	557	65.264	5,7%
Var real 2013/2004	*150%*	*72%*	*46%*	*107%*	*82%*	*308%*	*-5%*	*-60%*	*172%*	
Var real 2013/2012	*4%*	*0%*	*8%*	*15%*	*-2%*	*14%*	*-5%*	*-15%*	*9%*	

(*) No se incluye el gasto en salud de los gobiernos departamentales. Dentro de BPS se incluye todo el gasto realizado en prestaciones de salud, sean estas brindadas por BPS o contratadas por el banco.

La Reforma de la Salud también provocó un cambio en la estructura del gasto en salud en el periodo 2004 - 2013, aumentando el peso de la seguridad social (DISSE/FONASA), tendencia que se acentuará en los próximos años con la incorporación de la totalidad de los pasivos al SNS. Como contrapartida, disminuyó el gasto privado en salud, hecho que se

explica por la incorporación al SNS de un número significativo de personas que eran afiliados individuales y colectivos de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC). Esto determinó una mejora en la equidad del gasto en salud, ya que al incorporarse al Seguro las personas aportan al financiamiento de su cobertura de salud en función de su nivel de ingresos.

Asimismo, como se observa en el cuadro anterior la evolución del gasto real en salud de BPS descendió un 60% en el periodo considerado, descenso que obedece a un cambio en la cobertura de las prestaciones sanitarias que brinda el BPS, ya que muchas de ellas se encuentran contempladas en el Plan Integral de Atención a la Salud (PIAS) con cobertura obligatoria a partir del año 2008 por los prestadores integrales. En cuanto a la caída del 5% observada en el gasto del FNR, es producto de la disminución de la población con carné de asistencia de ASSE, por la cual Rentas Generales vuelca al FNR el monto equivalente a las prestaciones brindadas por este.

b) Seguro Nacional de Salud: 2007- 2013

Los beneficiarios del SNS se triplicaron en el periodo 2007-2013, pasando de 748.821 beneficiarios en diciembre de 2007 a 2.251.362 en diciembre de 2013, destacándose principalmente la incorporación de menores, cónyuges y pasivos a lo largo del periodo. Mientras que en 2007 la cobertura en salud a través de la seguridad social alcanzaba al 23% de la población, en 2013 el 66% de los uruguayos eran beneficiarios del SNS.

Beneficiarios del Seguro Nacional de Salud
Periodo 2007 – Marzo 2014

Año	Activos	Pasivos	Menores	Cónyuges	TOTAL	Variación
2007	696.261	52.560	-	-	**748.821**	
2008	869.991	72.088	435.664	-	**1.377.743**	84%
2009	936.263	89.064	469.108	-	**1.494.435**	8%
2010	987.400	112.379	491.490	629	**1.591.898**	7%
2011	1.118.869	146.586	567.162	31.484	**1.864.101**	17%
2012	1.122.273	319.530	593.926	73.007	**2.108.736**	13%
2013	1.150.267	356.288	611.418	133.389	**2.251.362**	7%
mar-14	1.172.994	360.940	620.678	182.105	**2.336.717**	4%
Var marzo 14/2007	*68%*	*587%*	*100%*	*100%*	*212%*	
Var marzo 14/2012	*5%*	*13%*	*5%*	*149%*	*11%*	
Var 2013/2012	*2%*	*12%*	*3%*	*83%*	*7%*	

Una de las incorporaciones mayores en cantidad al seguro fue la de los hijos menores de 18 años y mayores discapacitados, ingresando de esta forma a partir de 2008 a la cobertura del SNS más de 400 mil nuevos beneficiarios. Este proceso continuó como consecuencia del ingreso paulatino del otros colectivos de activos, lo que determinó que se superen los 600 mil menores en 2013. Entre 2007 y 2010 también se incorporaron los funcionarios públicos (Administración Central y Organismos del Artículo 220) y los trabajadores de las empresas del sector financiero privado.

En el año 2011 ingresaron los trabajadores afiliados a cajas de auxilio, los profesionales no dependiente, los empresarios unipersonales que emplean entre dos y cuatro dependientes y los jubilados por discapacidad con un tope de ingreso de 4 Bases de Prestación Contributiva (BPC). Asimismo, se extendió la cobertura, por un plazo de hasta 12 meses, de los hijos menores o discapacitados de padres desocupados que hubieran cesado en el derecho.

También desde diciembre de 2010 comenzaron a incorporarse al seguro los cónyuges o concubinos de forma progresiva, dependiendo de la cantidad de hijos menores de 18 años o mayores con discapacidad a cargo. A fines del 2013 se efectivizó la parte final del cronograma estipulado en el artículo 66 de la Ley 18.211[117], restando únicamente por ingresar en el año 2016 los cónyuges correspondientes a los pasivos. Por tanto esta etapa culminó con el ingreso de 182.000 cónyuges y concubinos con cobertura del SNS.

De acuerdo en lo previsto en la Ley Nº 18.731 entre 2012 y 2013 ingresaron al seguro más de 200 mil pasivos. Este proceso continuará en forma progresiva con el ingreso de más de 150 mil pasivos entre los años 2014 y 2016, dependiendo de su edad y nivel de ingreso.

La incorporación de los cónyuges y, en particular de los pasivos, provocó un incremento en la necesidad de financiamiento del FONASA, producto de su menor nivel de aporte y su mayor prima de riesgo, que fue cubierta con mayores transferencias de rentas generales. Asimismo, contribuye a aumentar el déficit desde el 2011, la ampliación de la cobertura a los hijos de padres desocupados, por los cuales no se realizan aportes, y la gradualidad de la contribución que realizan al FONASA los trabajadores de cajas de auxilio y los afiliados a la Caja Notarial previstas en las leyes

[117] La Ley Nº 18.211 preveía el ingreso de este colectivo antes del 31 de diciembre de cada año (desde 2010 hasta el 2013 dependiendo del número de hijos menores a cargo); no obstante, la inclusión se registró mayoritariamente a inicios del año posterior al establecido por ley.

Nº 18.731 y 18.732. Además, a partir de 2012 se efectivizó la devolución de aportes a los contribuyentes del SNS según se establece en el artículo 11 de la ley 18.731[118]. Este monto alcanzó los 1.278 millones de pesos en 2012 y 1.747 millones de pesos en 2013, equivalente ambos años al 4% de los egresos totales del FONASA.

Por otra parte, la Ley Nº 18.922 estableció el pago de una sobrecuota de inversión con carácter transitorio a partir del año 2013, por la cual las IAMC tienen derecho a percibir un monto de dinero, por hasta el 3% del valor de las cuotas individuales, colectivas y de las cápitas, destinado al financiamiento de proyectos de inversión aprobados por el MSP y MEF. Este egreso en el año 2013 significó un gasto de 466 millones de pesos, equivalente al 1,1% de los egresos totales. Se estima que el costo de esta sobrecuota alcance los 1.500 millones de pesos en el periodo 2014-2016.

También se verificó una extensión de las prestaciones incluidas en la cobertura del SNS, que determinó un aumento de la cuota salud que el FONASA paga a los prestadores integrales por la cobertura de los beneficiarios del SNS. En este sentido, cabe destacar la incorporación en el PIAS en 2011 de la vasectomía y la ligadura tubaria, así como las prestaciones de salud mental, dirigidas a poblaciones de riesgo y multiplicadores de salud, estructuradas en tres modos de intervención, atendiendo desde la prevención hasta la rehabilitación. A inicios de 2012, se adicionó al PIAS, en función de lo previsto en la Ley Nº 18.897, la interrupción voluntaria del embarazo.

Se ha implementado también una política de rebaja y exoneración de las tasas moderadoras, las que en muchas ocasiones constituyen una barrera de acceso al usuario en los servicios de salud. A partir julio de 2013, la realización del PAP es gratuita para todas las beneficiarias. Asimismo, desde enero de 2014 se han exonerado de forma total las tasas moderadoras de los procedimientos de quimioterapia y/o radioterapia. También se destaca la disposición donde las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) solo podrán cobrar una tasa moderadora que equivaldrá al valor de un ticket de medicamento por cada tratamiento con antibióticos que se vaya a dispensar, este deberá ser en cantidad suficiente para cubrir la totalidad del tratamiento indicado

[118] Dicho artículo establece que, al 31 de diciembre de cada año, se deberá comparar la suma del Costo Promedio Equivalente (CPE) para el SNS correspondiente al beneficiario de dicho seguro, sus hijos y su cónyuge o concubino a quienes conceda el mismo amparo incrementada en un 25%, con los aportes personales al FONASA realizados en el año civil. En caso que dichos aportes sean superiores, el excedente es devuelto a los contribuyentes.

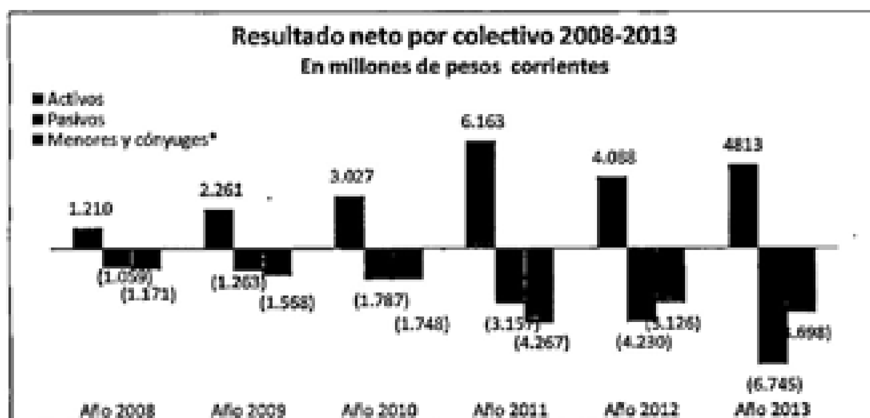
Considerando el impacto de la incorporación de nuevos colectivos y nuevas prestaciones, el siguiente cuadro muestra la evolución del resultado del FONASA y su peso en relación al PIB en 2008-2013.

Evolución del Resultado FONASA
Millones de pesos corrientes

Año	Resultado FONASA	Res FONASA/PIB
2008	-1.019	-0,16%
2009	-570	-0,08%
2010	-508	-0,07%
2011	-1.261	-0,14%
2012	-3.229	-0,32%
2013	-6.048	-0,53%

Tal como se desprende del cuadro anterior en 2013 el déficit FONASA, cubierto totalmente con cargo al Presupuesto Nacional, alcanza medio punto del PIB, verificándose la caída del ratio ingreso/egreso FONASA por la inclusión de los colectivos cónyuges y pasivos.

La diferencias entre los aportes de cada uno de los colectivos y los egresos por concepto de cuota salud asociados a los mismos, muestra la contribución de los activos al financiamiento de pasivos, menores y cónyuges.[119]



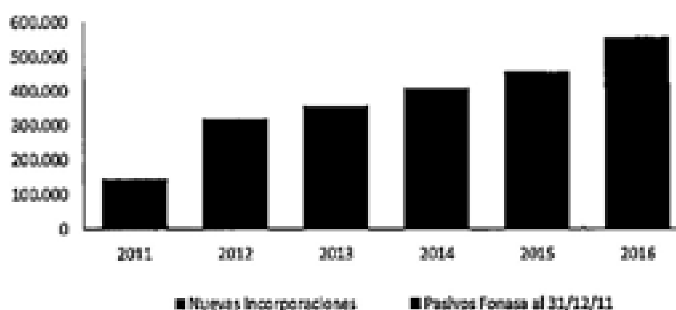
*) Los cónyuges comienzan a ingresar en diciembre de 2010.

Nota: No se incluye en este gráfico la sobrecuota de inversión. Desde el 2012 el resultado neto de los activos considera la devolución FONASA.

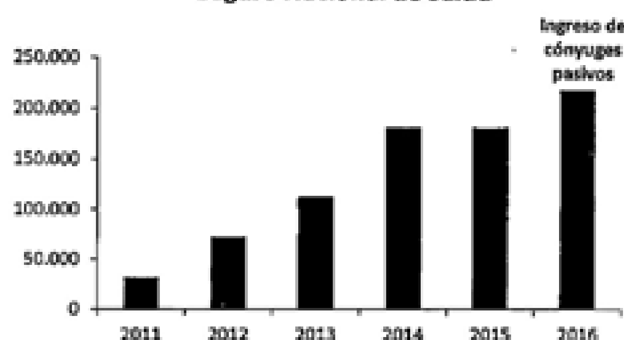
[119] Dentro de los aportes de los activos se incluyen los aportes patronales.

c) Crecimiento del gasto público en salud en los próximos años: 2014 - 2016

Para los próximos años está previsto que culmine el proceso de ampliación de la cobertura del SNS al total de jubilados y pensionistas, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 18.731. Una vez terminado el proceso, 330 mil pasivos se convertirán en beneficiarios del SNS entre los años 2012-2016. Esto implicará un aporte de rentas generales de unos 250 millones de dólares anuales a valores de 2013. Cabe destacar que hasta la aprobación de la ley mencionada, los únicos pasivos que estaban incluidos en el SNS eran quienes habían ingresado siendo activos y se habían jubilado con posterioridad a la creación del SNS, en el año 2008, no teniendo cobertura ningún pensionistas ni quienes se habían jubilado antes de ese año.



Tal como ya fuera mencionado anteriormente, se completó a inicios de 2014 el ingreso de los cónyuges y concubinos al SNS, según lo establece la Ley N° 18.211. Para julio de 2016 está estipulado, de acuerdo a lo previsto en la Ley N° 18.731, la incorporación de los cónyuges y concubinos de los pasivos. Por lo tanto, para el año 2016 se proyecta que un total de 220.000 cónyuges y concubinos serán beneficiarios del SNS, lo que implicará un costo neto de aproximadamente 80 millones de dólares a valores de 2013.



d) Administración de los Servicios de Salud del Estado

La Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), funcionaba desde 1987 como un organismo desconcentrado dependiente del Ministerio de Salud Pública (MSP). A partir de 2007, en el marco de la reforma de la salud, se separan las funciones de rectoría que asume el MSP, de la prestación de los servicios de salud que corresponden a ASSE, transformándose éste último en un organismo descentralizado.

ASSE es el principal prestador del Sistema Integrado de Salud (SNIS), atendiendo en la actualidad a 1,26 millones de usuarios, destinándose para ello aproximadamente 21.000 millones de pesos en 2013, y contando con una dotación de 28.400 trabajadores médicos y no médicos[120].

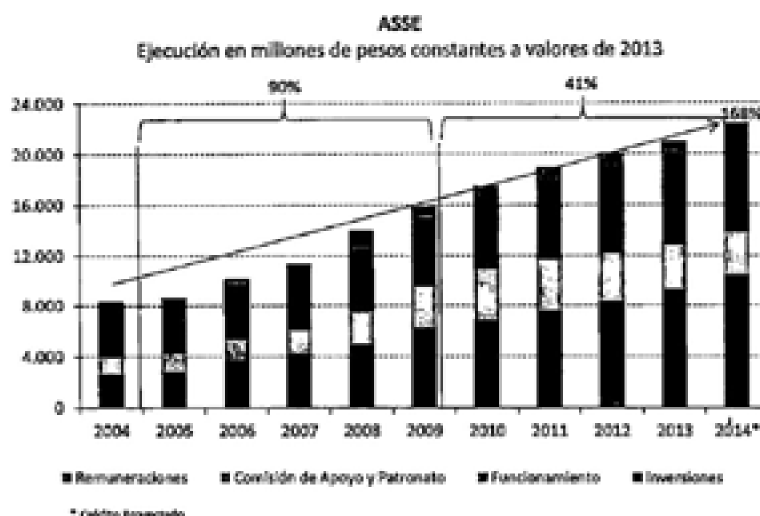
La prestación de servicios se realiza a través de más de 800 centros de atención, lo que implica que es la mayor Red Integrada de Servicios de Salud del primer nivel en todo el territorio nacional, y 45 hospitales de diferente nivel de complejidad de servicios. Tiene presencia en 400 localidades rurales, con 347 puestos de salud rural[121], siendo por tanto el prestador con mayor capacidad instalada en el medio rural, tanto en infraestructura como en personal asignado. Entre sus servicios se incluyen no sólo la atención de primer nivel y hospitalaria sino también el Servicio Nacional de Sangre y el Laboratorio Dorrego, realizándose en este último la producción de medicamentos.

---

[120] Al 31 de diciembre de 2013, ASSE cuenta con 28.413 funcionarios que ocupan 33.966 cargos.

[121] En las localidades que no se dispone de puestos de salud rural se realizan rondas con vehículos trasladándose hasta el domicilio de los pacientes.

En el periodo 2004 – 2014 los recursos destinados a ASSE casi se multiplican por tres: en este periodo ASSE incrementó su presupuesto en el orden del 168 % en términos reales. En el periodo 2004 - 2009 el gasto ejecutado por ASSE se incrementó un 90% en términos reales, lo que equivale a una tasa de crecimiento real promedio anual de 13,9%. Adicionalmente, en este periodo de gobierno 2010 - 2014, se prevé un incremento adicional de más del 40% real respecto de lo ejecutado en 2009, lo que significa un aumento de más de 6.500 millones de pesos en los últimos cinco años.



Incremento del financiamiento de ASSE a través del FONASA: más allá de los recursos que se le asignan a ASSE en las leyes presupuestales, el organismo cuenta con una fuente adicional de recursos, producto de las cápitas de los afiliados FONASA que optan por ASSE como su prestador integral de salud. El incremento presupuestal en este caso equivale a la diferencia entre las cuotas salud que el FONASA paga a los prestadores (cápitas y pago por cumplimiento de metas asistenciales) y el equivalente al gasto que por esos usuarios ya está realizando ASSE (gasto promedio por usuarios FONASA).

Los aumentos de crédito por esta vía son significativos, ascendiendo en 2012 a 501 millones de pesos y en 2013 a 843 millones de pesos. La inclusión gradual de los cónyuges y jubilados al FONASA generan un incremento de los recursos que corresponden a ASSE, en la medida que estos usuarios opten por mantenerse en el organismo.

En consecuencia, se produce un cambio progresivo en la composición de los créditos de ASSE, incrementando el crédito en la Financiación 1.2 "Recursos con Afectación Especial", producto de la creciente recaudación proveniente del FONASA disminuyéndose el financiamiento por parte de Rentas Generales en el financiamiento de gastos de funcionamiento, incluidas las comisiones de apoyo.

Gastos de funcionamiento: además del financiamiento mencionado anteriormente, ASSE recibe incrementos de crédito por el mecanismo de refuerzos de rubro. El aumento de créditos para gastos de funcionamiento otorgado por esta vía ascendió en 2013 a 1.736 millones de pesos. Como resultado, los gastos de funcionamiento de ASSE, excluyendo comisión de apoyo, están creciendo a una tasa promedio anual del 16% en términos nominales desde el año 2008.

Las inversiones se multiplicaron por seis entre 2004 y 2014: el último presupuesto también aseguró un importante nivel de inversiones, consolidando los avances logrados en este sentido en el periodo 2005-2010. Las inversiones de ASSE pasaron de 82 millones de pesos en 2004 a 948 millones de pesos en 2014, lo que implica que se multiplicaron por 5,6 en términos reales. Para el total del periodo 2010-2014, ASSE contó con recursos para inversiones por unos 4.000 millones de pesos expresados a valores de 2013. Este esfuerzo presupuestal demuéstra la relevancia que se le otorga a las inversiones, tanto en infraestructura como en equipamiento, para la mejora de la calidad de los servicios de salud.

A pesar de lo cuantioso de los recursos destinados y de los notorios avances logrados en materia edilicia y de equipamiento, va a llevar tiempo revertir la carencia y el deterioro de la infraestructura que caracterizó durante las décadas previas la atención de la salud pública. La gran dispersión geográfica y los cambios en el modelo de atención constituyen desafíos adicionales también en materia de infraestructura.

Entre las obras realizadas se destaca el block quirúrgico del Hospital Maciel, convirtiéndose en un centro de referencia nacional en cirugía de tórax, prótesis, litotricia, de cirugía de próstata y de neurocirugía. Asimismo, se subraya la inauguración de nuevas salas de internación en los Hospitales de Florida y de Treinta y Tres, la sala de internación de otorrinolaringología en el Hospital de Salto, el Block Quirúrgico en el Hospital de Mercedes, la sala de recuperación post-anestésica del Hospital de San Carlos y la remodelación de la sala de pediatría en el Hospital de Flores.

Se destaca en 2013 la construcción y equipamiento de 13 nuevas policlínicas, la adquisición de 64 ambulancias para el primer nivel de atención, la incorporación de tecnología en los centros regionales y hospitales de tercer nivel de atención, en particular en el área de la imagenología digital, habiéndose instalado por ejemplo, un tomógrafo en Lavalleja y previéndose la incorporación de un resonador magnético en el Hospital de Tacuarembó.

Además, en 2014 se encuentran en proceso importantes obras, destacándose el nuevo Centro Hospitalario Libertad, destinado a la atención de agudos y trauma, que se prevé culminar a fines de 2014; el inicio de las obras del nuevo Hospital de Colonia finalizando a mediados de 2016; e inversiones en el Hospital Pasteur dirigidas a emergencia, centro de materiales y block quirúrgico, anunciando su inauguración para mediados del próximo año.

Evolución de los usuarios de ASSE: la evolución de los beneficiarios de ASSE desde la instauración del SNIS se puede subdividir en tres periodos. Al inicio de la reforma de la salud se observó una reducción de más 340.000 usuarios pasando de 1,55 millones de personas en 2004 a 1,21 millones en 2008. Desde 2009 a 2012 se estabilizó el número de beneficiarios totales, reduciéndose los usuarios con carné gratuito y aumentando los afiliados a través del FONASA. Durante el año 2013 se inició un crecimiento gradual en el número de usuarios de ASSE alcanzando los 1,26 millones de personas. Este hecho puede estar afectado por beneficiarios FONASA que eligen este organismo en lugar del sector privado, personas derivadas de oficio al prestador público, o por un ordenamiento del padrón de ASSE, entre otros motivos.

Importante incremento del gasto por usuario en ASSE y reducción de la brecha con el sector mutual: el fuerte incremento del gasto total de ASSE acumulado en los últimos diez años y la evolución de su población, determinan que el gasto promedio por usuario de este organismo en 2013 más que triplique el correspondiente a 2004 en términos constantes. Mientras que en el año 2004 el gasto promedio por usuario alcanzaba los 449 pesos mensuales, en 2013 asciende a 1.381 pesos, todo expresado a pesos de 2013. Si bien el gasto total creció a una tasa real anual de 11% en el periodo 2005-2013, el gasto promedio por usuario lo hizo a una tasa aún mayor, del orden del 14% real.

La brecha en el gasto por usuario entre ASSE y el sistema mutual se redujo significativamente. En el año 2004 el gasto mensual por usuario de ASSE equivalía apenas al 30% del gasto mensual por usuario del sector

privado, en tanto actualmente este porcentaje se sitúa en el orden del 79%. Esta diferencia alcanzó su menor expresión en el año 2011 siendo del 83%, como consecuencia del aumento del gasto con cantidad de usuarios estable. El crecimiento en el padrón de beneficiarios de ASSE observado en los últimos dos años impacta en la brecha del gasto existente, menguando levemente los resultados obtenidos en 2011.



Fortalecimiento de los recursos humanos: constituye un elemento central para la mejora de las prestaciones sanitarias y ha sido una condición necesaria en el proceso de reforma y por tanto ha implicado un importante incremento de la masa salarial de ASSE, incluyendo en ese crecimiento tanto el gasto en remuneraciones como las contrataciones realizadas a través de las comisiones de apoyo y el patronato del psicópata. Este tipo de gasto constituye el componente que más creció en el presupuesto del organismo.

A fin de dimensionar este incremento, es necesario tener presente que en el año 2004, punto de partida de este análisis, los niveles salariales en ASSE eran reducidos y estaban muy por debajo de las remuneraciones del sistema mutual. Con esta consideración, igualmente es remarcable que en tanto el gasto total ejecutado por ASSE entre los años 2004 y 2013, medido a precios constantes, se multiplicó por 2,5, las remuneraciones se multiplicaron por 3,5.

Además de incrementos salariales importantes y de un aumento significativo en la dotación de recursos humanos, se adoptaron una serie de medidas complementarias con la finalidad de generar incentivos para la mejora de la gestión. Dentro de estas merecen mención los mecanismos

de pago variable, la creación de cargos de alta dedicación, el pago por mayor horario y los complementos salariales para cargos docentes.

La importante dotación de recursos humanos que se desempeñan en el organismo, la multiplicidad de formas de contratación y la dispersión de remuneraciones y regímenes horarios, son todos factores que dificultan notoriamente la gestión. Así como se han adoptado medidas en materia salarial, simultáneamente se ha realizado un importante esfuerzo de esta administración para ordenar la gestión de recursos humanos, tanto en lo que refiere a los regímenes de contratación propios y a través de comisión de apoyo y del patronato del psicópata, avanzando en la presupuestación gradual del personal y el control de las disponibilidades presupuestales.
En ese proceso, se hace indispensable contar con herramientas de TI, por lo que en el año 2013 se adjudicó la licitación para el diseño e implementación de un Sistema Integrado de Gestión de Recursos Humanos.

Otra línea de acción para mejorar la calidad de los servicios, implica incrementar los recursos dedicados a la formación y fortalecimiento de los trabajadores de la salud, con el objetivo de disponer de más y mejor personal capacitado en diversas áreas asistenciales.

En lo que refiere al fortalecimiento de los recursos existentes, se realizaron cursos para afrontar el cambio en el modelo de atención en el primer nivel, así como para el abordaje integral de la salud. Con el objetivo de incidir y fortalecer la formación de los recursos humanos necesarios en diversas especialidades médicas escasas, en el marco de la implementación y consolidación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), se crearon las Unidades Docente Asistenciales (UDA´s). Durante el año 2013 funcionaron 56 UDA's en 11 disciplinas, distribuidas en efectores de ASSE, el Hospital de Clínicas, el Hospital Central de las Fuerzas Armadas y el Hospital Policial. Para el periodo 2012-2015 se destinan 350 millones de pesos anuales para este programa.

La mejora de gestión como principal desafío: el proceso de transformación de ASSE implicó, como fuera mencionado, un importante incremento presupuestal. Para que ello sea sostenible ASSE enfrenta el desafío de mejorar la gestión, con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios y las prestaciones brindadas, aumentar los niveles de producción de los servicios asistenciales, lograr mayores niveles de resolutividad que redunden en una disminución en las derivaciones entre unidades del organismo y hacia prestadores privados, y lograr una mejor utilización de los recursos disponibles y de la capacidad ya instalada.

Uno de los principales desafíos en esta materia es disminuir la brecha que existe entre los servicios prestados en el interior del país y en la capital. Con este objetivo, a fines de 2012, se crea el Proyecto de Redes Integradas de Servicios de Salud de Base Regional (RISS-R) y se define una nueva estructura organizativa, con base territorial, a partir de cuatro regiones: Norte, Centro Oeste, Este y Sur, con capacidad para adaptarse a los cambios epidemiológicos, de accesibilidad, y estacionales, y disponibilidad de recursos.

A cada región se le asigna la responsabilidad de brindar las prestaciones establecidas en el Plan Integral de Atención a la Salud (PIAS) a los beneficiarios que le son asignados. Esas prestaciones pueden ser brindadas con servicios de la propia región, con servicios de otras regiones o de otras instituciones prestadoras públicas o privadas. Como punto de partida, a fines de 2013 se concluyó el estudio a nivel nacional de la Cartera de Prestaciones de cada RISS-R a nivel de cada región.

Esta iniciativa busca avanzar en el desarrollo de servicios adecuado a las necesidades de la población de cada región del país y mejorar la resolutividad y eficiencia de los servicios a través de la complementación de los recursos existentes dentro de cada región, lo que implica profundizar la estandarización de procesos y la descentralización de la gestión administrativa y de los recursos humanos hacia las regiones.

En 2013, se presentó una nueva metodología para la distribución de recursos entre las diferentes unidades, con el objetivo de mejorar la eficiencia en el uso de los mismos. Se modelizó la asignación de recursos teniendo en cuenta la población asignada y la cartera de servicios de cada región y durante el año 2014 se está realizando un piloto para ajustar el modelo.

Cabe destacar además, que uno de los principios rectores del SNIS es la complementación de servicios de forma de avanzar hacia la cobertura universal en salud y lograr la racionalización de recursos. En ese sentido, desde el año 2007 se ha trabajado en la construcción de convenios de complementación con los efectores privados del SNIS en todo el país, enfocados principalmente al Primer Nivel de Atención. Este fortalecimiento del primer nivel de atención mejoró la accesibilidad de los usuarios a la red e impulsó el modelo asistencial centrado en el seguimiento longitudinal de las personas. Sin embargo, quedan por reforzar convenios para los servicios en los niveles superiores de atención,

fundamentalmente en el interior del país con el fin de reducir los costos y mejorar el acceso en la atención de salud.

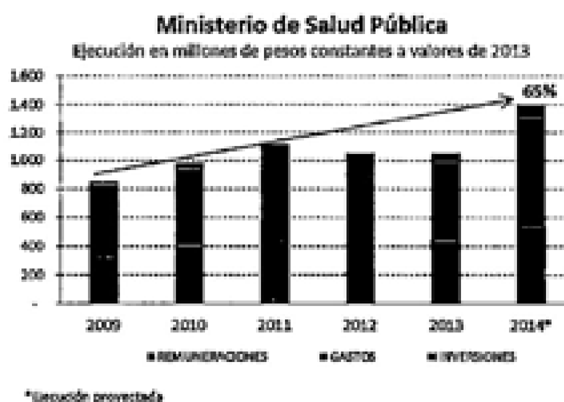
El Programa Siembra y la historia clínica electrónica (HCE) se ha instalado en las unidades rurales, constituyendo un significativo avance en el registro de la historia clínica de sus usuarios.

En resumen, el desafío que presenta ASSE es consolidar las RISS-R y los equipos de gestión regional, brindándole cada vez más autonomía para la gestión de sus recursos y seguir avanzando en el cambio del modelo de atención en clave de red. Asimismo, fortalecer los sistemas de información como soporte a la descentralización de la gestión administrativa de procesos clave, consolidar la reestructura de gerencia y referentes regionales. La mejora en la calidad de los servicios se sitúa como un objetivo clave enfocada en la orientación al usuario, la gestión por procesos, los recursos humanos, así como en la planificación y orientación a los resultados.

e) Ministerio de Salud Pública

El Ministerio de Salud Pública ha tenido un importante incremento en los recursos asignados, que asciende al 46% en el periodo 2010 - 2014. Es de destacar que se prevé que el incremento de la ejecución sea aún mayor, alcanzando el 65% en los últimos cinco años.

Cabe aclarar que en la magnitud de este incremento incide en forma significativa la presupuestación del personal que prestaba funciones en el Ministerio y que se encontraba contratado por Comisión de Apoyo con créditos presupuestales de ASSE, lo que implicó un incremento de 135 millones de pesos en el rubro cero del Ministerio a partir de 2014.



Entre los destinos de los incrementos presupuestales, se destaca el fortalecimiento de los recursos humanos con el objetivo de transformar la organización del Ministerio e iniciar la adecuación de la misma a su rol como rector del sistema de salud, lo que implica la definición de políticas, supervisión del SNIS y la fiscalización correspondiente. Este es claramente un proceso complejo, que abarca múltiples áreas de acción y requerirá de diferentes etapas para su instrumentación.

Además de la incorporación de recursos humanos, se inició un proceso de adecuación salarial, con el objetivo de paliar las disparidades existentes dentro del Ministerio. En los últimos años, las diferencias salariales en todo el sector de la salud se amplificaron por aumentos diferenciales entre los distintos prestadores y la institución rectora. Para complementar este proceso, el Ministerio recurrió en el ejercicio 2012 a la partida para reestructuras prevista en el Inciso 23.

En lo que refiere al crecimiento de las asignaciones para gastos de funcionamiento, las mismas corresponden a un incremento del gasto en vacunas producto principalmente de la variación en el tipo de cambio y en menor medida por ampliación de cobertura, así como a un crecimiento de otros gastos de funcionamiento del inciso.

Cabe destacar también la actividad del Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Células, Tejidos y Órganos que ve incrementada su actividad a partir de la aprobación de la Ley 18.968, que interpreta el silencio como un consentimiento a la donación. Además, de las adecuaciones necesarias para prever el aumento de actividad, se está llevando adelante un proceso de ampliación edilicia, actualización tecnológica e incorporación de nuevas áreas de intervención, con el objetivo de mantener la excelencia de este instituto, que es referente regional en la materia.

f) Fondo Nacional de Recursos

Con el objetivo de generar un reaseguro para eventos catastróficos, entendidos estos como eventos de alto costo y baja prevalencia, en 1980 se crea por el Decreto Ley 14.897 y sus leyes modificativas, el **Fondo Nacional de Recursos (FNR)**. Las técnicas de medicina altamente especializada[123] con elevado costo y complejo financiamiento por parte de las instituciones públicas y privadas conllevaron a plantear una solución a

[123] La medicina altamente especializada es aquella que requiere una gran concentración de recursos humanos y materiales para un escaso número de pacientes en los que está en juego el pronóstico vital o funcional, articulados en forma tal que permitan obtener la excelencia asistencial.

este problema para todos los residentes en el país, con recursos provenientes del aporte de todos los afiliados a las instituciones privadas y del Estado.

El rol que cumple el FNR en el SNIS es fundamental para generar el equilibrio en el sector. Desde el punto de vista de los prestadores genera capacidad para un adecuado pool de riesgos, evitando posibles shocks financieros ante la eventualidad de cobertura de estas técnicas o fármacos para determinados usuarios que puedan agruparse en instituciones específicas. Asimismo, el Fondo permite que la población acceda a prestaciones médicas y medicamentos de alto costo, independientemente del ingreso del individuo, evitando las consecuencias adversas y el empobrecimiento de las familias en el intento de asegurar el derecho exigible a salud de igual calidad para todos. Principalmente, la accesibilidad económica por parte de los pacientes es una de las mayores limitantes, la cual en ocasiones genera inequidades.

Debido a que los recursos destinados a la salud son limitados y la incertidumbre de los efectos de las intervenciones es alta, Uruguay (al igual que muchos países del mundo) ha comenzado a realizar evaluaciones de tecnologías sanitarias, las cuales confieren racionalidad y transparencia al proceso de inclusión de nuevas tecnologías (técnicas o fármacos). Estas evaluaciones incluyen principalmente aspectos de seguridad, eficacia y económicos. Por tanto, se asegura que los procedimientos se realicen con un alto nivel de calidad y eficiencia, con el fin de adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias para obtener la sustentabilidad del sistema.

Las prestaciones del FNR son dinámicas a través del tiempo. A lo largo de los años se fueron incorporando diversas técnicas, cuya permanencia en el Fondo podría no estar justificada en la actualidad y por otra parte, van surgiendo otras prestaciones con mayor nivel de costo-efectividad. En el año 2006, por primera vez, se resolvió la exclusión de técnicas de su cobertura, dado que no reunían los requisitos de medicina altamente especializada y/o no cumplían con la relación costo-efectividad[123].

En el año 2005 se incorporaron a las prestaciones del FNR la cobertura de tratamientos con medicamentos de alto costo basados en evidencias científicas (definidos previamente en protocolos empleados por la institución). Particularmente en el año 2008, se destaca el ingreso de

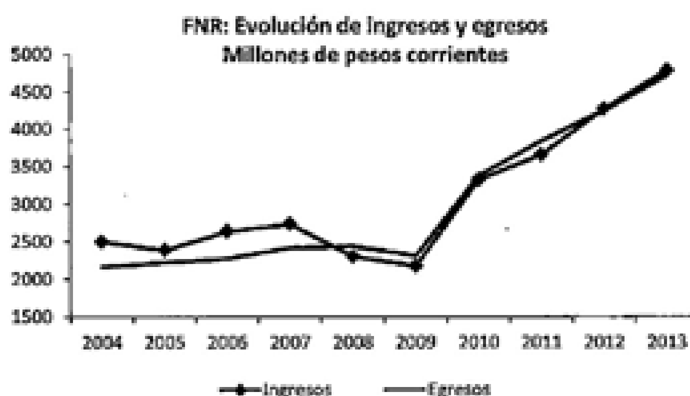
---

[123] Las técnicas excluidas son litotricia y radio-neurocirugía. Esta última se realizaba en el exterior, a partir de que comenzó a hacerse en el país su cobertura pasó a ser responsabilidad de las instituciones.

fármacos oncológicos, consolidando la necesaria dinámica existente en la institución.

Desde el año 2009 funciona en el país el Programa de Trasplante Hepático para pacientes mayores de 14 años. El mismo se lleva a cabo en el Hospital Militar a través de la Unidad Bi-Institucional (Hospital de Clínicas y Hospital Militar). Por otra parte, el FNR financia desde el año 2010 la prestación de servicios de diagnóstico en base a la tecnología de PET-SCAN realizado en el Centro Uruguayo de Imagenología Molecular (CUDIM). Finalmente, se destaca en el último periodo de gobierno, la inclusión de fármacos para dos patologías crónicas, cómo lo son la artritis rematoidea y la espondiloartritis, donde el impacto en la calidad de vida de los pacientes es significativo.

Asegurar el equilibrio entre las prestaciones brindadas y las fuentes de financiamiento permiten la sustentabilidad económica y financiera del FNR. El aumento del número de prestaciones cubiertas por el FNR desde su creación obliga al análisis de estrategias que permitan la sostenibilidad en el tiempo, garantizando la equidad y el acceso universal. Por tanto, se debe ser cuidadoso en la expansión de las coberturas (técnicas y medicamentos), evitando comprometer la equidad del sistema desde el punto de vista intergeneracional; es decir, dar cierta cobertura a la población actual y no poder mantenerla para futuras generaciones.



El FNR logró en las tres últimas administraciones recuperar condiciones de sustentabilidad, garantizando la equidad en el acceso y la calidad de las prestaciones. A fines de los años 90 se encontraba en riesgo de colapso financiero poniendo en riesgo la continuidad de este valioso mecanismo. El fondo es una institución que maneja importantes recursos económicos de toda la comunidad, superando en 2013 los 4.700 millones de pesos.

Como se aprecia en el gráfico anterior, entre los años 2008-2011 los egresos fueron superiores a los ingresos, decidiendo el FNR financiarlo mediante la reducción del patrimonio acumulado de la institución, que para aquellos años promediaba los 355 millones de pesos anuales.

Evolución de los egresos del FNR

Desde 2005 se viene profundizando y consolidando el equipo técnico profesional, el cambio en la gestión y el esfuerzo por equilibrar las finanzas de la institución, que se había iniciado claramente en los últimos años de la administración correspondiente al periodo 2000-2004. El cambio en la gestión se focalizó en poner especial énfasis en el uso de protocolos, buscando centralizar la indicación de las técnicas y los medicamentos, para garantizar el seguimiento del paciente y la evaluación de los resultados del tratamiento. Entre las herramientas que se profundizaron en el periodo 2005-2013, consideradas la clave del éxito de este modelo, se destacan la incorporación de sistemas de segunda opinión, discusión en ateneos, incorporación de los pacientes a programas de prevención (gestión de riesgo), la evidencia científica y la evaluación de resultados.

Evolución de los egresos del FNR – Periodo 2004 – 2013
Millones de pesos corrientes

	Actos exterior	Actos locales	Dispositivos	Medicamentos	Otros	TOTAL
2004	1,6%	77,2%	18,1%	0,9%	2,1%	100%
2005	1,4%	74,5%	16,8%	3,5%	3,8%	100%
2006	1,2%	71,4%	16,3%	6,3%	4,8%	100%
2007	1,2%	70,7%	14,6%	9,1%	4,4%	100%
2008	1,1%	74,6%	12,1%	8,7%	3,5%	100%
2009	1,0%	71,2%	9,8%	14,4%	3,5%	100%
2010	1,1%	70,4%	8,8%	16,5%	3,2%	100%
2011	0,4%	69,9%	7,7%	18,9%	3,2%	100%
2012	0,6%	69,5%	7,7%	19,1%	3,2%	100%
2013	0,6%	70,8%	7,4%	18,1%	3,2%	100%

Por otra parte, cabe destacar el desarrollo de la contabilidad de la institución, las estimaciones del gasto vertidas en la planificación presupuestal, ejecuciones trimestrales, entre otros. Todas las medidas empleadas impactaron en el mayor control del gasto y el incremento en la equidad y eficiencia de esta institución.

Cabe mencionar que en sus inicios el objetivo central parece haber sido asegurar cobertura, incrementando el número de actos realizados muchas

veces sin suficiente fundamentación, lo que llevó a un debilitamiento de la institución a lo largo del tiempo.

La evolución del gasto del FNR sobre el PIB se ha mantenido constante desde 2010. Sin embargo, el peso de los medicamentos de alto costo en el total del gasto viene aumentado significativamente. En 2005, con la entrada de los primeros fármacos, el peso de estos alcanzaba el 4% del presupuesto del FNR, mientras que en 2013, este porcentaje trepó al 18%.

Evolución de los ingresos del FNR

Desde 2007 el FNR aumentó significativamente su financiamiento a través de los aportes del FONASA, pasando de 20% en 2004 a 62% en 2013. Para su funcionamiento el FNR administra el dinero proveniente de distintas fuentes, distinguiéndose fundamentalmente dos tipos de ingresos: (i) las cuotas mensuales aportadas por todos los afiliados a través del FONASA y desde las propias IAMC por concepto de recaudación de cuotas de afiliados individuales y colectivos (ii) el aporte por acto médico por los servicios prestados a los usuarios de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas[124].

Evolución de los ingresos del FNR – Periodo 2004 – 2013
Millones de pesos corrientes

	Actos ASSE	Prepago	FONASA	Actos exterior	Otros	TOTAL
2004	37,0%	41,9%	19,5%	0,6%	0,9%	100%
2005	37,9%	34,0%	27,1%	0,6%	0,4%	100%
2006	36,7%	33,6%	28,9%	0,6%	0,2%	100%
2007	34,7%	33,5%	31,1%	0,7%	0,1%	100%
2008	38,3%	24,5%	36,1%	0,8%	0,3%	100%
2009	38,3%	16,9%	43,7%	0,8%	0,2%	100%
2010	35,6%	17,9%	45,6%	0,8%	0,1%	100%
2011	35,6%	14,4%	49,0%	0,9%	0,1%	100%
2012	31,4%	10,9%	56,6%	1,0%	0,1%	100%
2013	29,5%	7,6%	61,9%	0,8%	0,1%	100%

Desde la implementación de la reforma de salud, el FNR ha percibido mayores ingresos provenientes del Estado. En el año 2013, el 92% de estos ingresos se componen del reintegro del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) por los actos médicos realizados a pacientes con cobertura a través de la Administración de Servicios de Salud del Estado

[124] Se adiciona a este tipo de pago los actos médicos realizados a pacientes con patologías congénitas que se encuentran bajo la cobertura del BPS. Asimismo, el FNR también percibe ingresos por una afectación del gravamen a los juegos de azar.

(ASSE)[125]; del reintegro del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas por los actos médicos realizados a sus beneficiarios[126]; y del aporte FONASA por todos los afiliados a las IAMC a través de la seguridad social y por los actos médicos realizados a pacientes con patologías congénitas que se encuentran bajo su cobertura.

En referencia a los ingresos no estatales percibidos por la institución, estos provienen del aporte de las instituciones de asistencia médica colectiva y otros seguros asistenciales que transfieren el aporte mensual de sus afiliados. Estas contribuciones implicaban el 42% del total de los ingresos en el año 2004 disminuyendo paulatinamente a partir del inicio de la reforma del sector hasta alcanzar en el año 2013 el 8%.

Por otra parte, se destaca el equilibrio financiero del FNR a pesar de observar una caída en el valor real de la cuota de 32% en el periodo 2004-2013. Este descenso fue posible por un proceso de cancelación de deuda entre el Ministerio de Economía y Finanzas (Rentas Generales) y el FNR por concepto de la facturación de actos médicos de ASSE. Si bien este hecho amortiguó la caída de la cuota alcanzando valores históricos, a inicios de 2009 y en 2011 tuvo un leve incremento con el fin de mantener la sustentabilidad financiera y económica producto de la incorporación de los medicamentos del Anexo II.



En suma, en los últimos años se ha consolidado el equilibrio financiero del Fondo, estableciendo prácticas sanas de gestión y de ordenamiento institucional y acentuando el cuidado en el uso de los recursos, a la vez que se amplió gradualmente la cobertura asistencial del Fondo. Por tanto,

[125] Por este concepto, el Estado gastó en salud a través de los aportes al FNR 1.363 millones de pesos en el año 2013, lo que representa aproximadamente el 30% del financiamiento total de la institución.

[126] Convenio firmado en el año 2003.

se han sentado las bases para que esta valiosa herramienta continúe brindando cobertura asistencial a toda la población con eficacia, eficiencia, calidad y equidad.

g) Centro Uruguayo de Imagenología Molecular (CUDIM)

El Centro Uruguayo de Imagenología Molecular (CUDIM) fue creado en la Ley 18.172 de agosto de 2007 como persona pública no estatal, para desarrollar en Uruguay tecnología de primer nivel mundial en materia de imagenología. El Instituto tiene como cometidos, el diagnóstico, la formación de recursos humanos y la investigación en las áreas de oncología y neurología, radicando en buena medida el valor del Centro y su particularidad, en la interacción de sus tres cometidos.

En su cuarto año de funcionamiento se han realizado más de 9.000 estudios de diagnóstico, introduciendo al país la tecnología de Tomografías por Emisión de Positrones (PET) y volviéndola accesible a toda la población en forma gratuita a través de la cobertura del Fondo Nacional de Recursos. El que esta cobertura sea universal y gratuita es único a nivel regional y sólo está disponible en esas condiciones en algunos países.

Esta tecnología constituye un avance significativo para la precisión del diagnóstico de diversas patologías, permitiendo analizar tanto los aspectos anatómicos como fisiológicos. Ello permite que los tratamientos médicos se diseñen contando con mejor información, posibilitando un adecuado seguimiento y evaluación y mejorando las posibilidades de cura de los pacientes, a la vez que ahorra recursos al sistema de salud. En la actualidad el centro cuenta con dos cámaras PET/CT y una cámara PET/CT/Spect, que se usa para investigación y a fines de 2014 estará operativo un nuevo equipo de resonancia magnética de 3 Tesla, que permitirá complementar los estudios diagnósticos.

La formación de recursos humanos en estas nuevas técnicas constituye una actividad sustantiva del CUDIM, abarcando docentes, médicos, químicos y técnicos, tanto nacionales como del exterior. Para ello se cuenta con una interacción permanente con la Universidad de la República, así como con universidades y centros de investigación del exterior, procurando capacitar los recursos humanos necesarios para la sustentabilidad del instituto.

La investigación clínica y biomédica aplicando la técnica del ciclotrón - PET en patologías humanas y para la evaluación de nuevas drogas constituye un componente primordial de este Centro, orientándose las mismas principalmente en cáncer de mama, cáncer de próstata y enfermedad de Alzheimer.

La creación del Centro requirió una inversión inicial de unos 25 millones de dólares en instalaciones y equipamiento. El Centro se financia mediante el cobro por los estudios diagnósticos a través del FNR por 1,8 millones de dólares en 2013 y un aporte del Gobierno Central de 69 millones de pesos anuales, básicamente para apoyar las inversiones y la investigación, estando en una etapa incipiente la venta de servicios.

Es de destacar que en tan sólo 4 años de funcionamiento, el CUDIM ya se ha constituido como un centro de referencia regional, reconociéndose la calidad de su infraestructura y equipamiento, la capacitación de sus recursos humanos y la experiencia desarrollada por la cantidad y variedad de estudios.

6. Protección social

a) Objetivos para el periodo y avances

Esta administración se ha trazado para este periodo de gobierno el objetivo de eliminar la indigencia y reducir la tasa de pobreza a un dígito, en el marco de una apuesta más amplia en la construcción de una sociedad más equitativa y con igualdad de oportunidades.

Para el logro de este objetivo se han implementado un conjunto de políticas sociales que mantienen un enfoque transversal e integrado en educación, salud, seguridad social, alimentaria y habitacional. La red de protección social creada, junto con el crecimiento económico sostenido, han repercutido en reducciones constantes en el indicador de pobreza, de indigencia y de desigualdad del ingreso.

El porcentaje de personas indigentes se redujo fuertemente alcanzando en el año 2013 al 0,5% de la población en las localidades de 5.000 y más habitantes, mientras que en el año 2004 dicha incidencia era 4,7%. En el año 2004 el 39,9% de las personas en las localidades de 5.000 y más habitantes eran pobres, porcentaje que se reduce a 12% en el año 2013.

Estas cifras, además de ser significativamente menores a los valores post crisis de 2002, son las más bajas observadas desde los noventa a la fecha.

A los efectos de continuar mejorando el diseño global de las políticas sociales, se encuentra en proceso de implementación el Sistema Integrado de Información en el Área Social (SIIAS). Dicho sistema permite obtener un registro único de beneficiarios de los programas sociales que brinda el Estado y los beneficios que reciben. Se trata de una iniciativa interinstitucional que configura una innovación en materia de gestión pública, tanto desde el punto de vista tecnológico como por su aporte a la articulación interinstitucional, el monitoreo, la evaluación y focalización de las políticas sociales.

b) Ministerio de Desarrollo Social

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) ha tenido un incremento significativo, previéndose que el aumento de ejecución alcance el 69% en términos reales a 2014 respecto de la ejecución de 2009. Los gastos pasaron de unos 2.160 millones de pesos en 2009 a 3.650 en 2013.



En los últimos años se ha procurado mejorar la focalización de los programas, realizándose esfuerzos para actualizar la información de los beneficiarios e identificar a los que pudiendo acceder a los beneficios no los estaban percibiendo. Para la ubicación de la población objetivo, se aumentó el personal dedicado a las tareas de seguimiento y evaluación en

el territorio, se hicieron esfuerzos para la georreferenciación de los hogares y la informatización de los sistemas de información.

En el año 2013 se incrementó el número de visitas efectivamente realizadas, llegando a 45.270 hogares. Para el año 2014 se prevé realizar unas 30.000 visitas efectivas. Además, al llegar al interior rural con dichas visitas, se pretende lograr una cobertura a nivel nacional.

Estas visitas repercutieron directamente en el programa **Tarjeta Uruguay Social** (TUS), el cual representa un 40% del gasto del Ministerio, y que en los últimos cinco años se incrementó en casi 50% en términos reales, alcanzando una ejecución de 1.300 millones de pesos en 2013. La intensificación de las tareas de seguimiento y evaluación llevaron al incremento en las tarjetas duplicadas que corresponde a la población más vulnerable y a la reducción de las tarjetas simples. En 2013 se dieron de baja 18.300 tarjetas, y se dieron de alta más de 10.000 hogares. A abril de 2014, de un total de 65.064 hogares beneficiarios de tarjeta social, 37.865 reciben tarjetas simples y 27.199 duplicadas.

Se han reforzado desde el año 2012 los **refugios**, que abarcan los Programas de Atención a Personas en Situación de Calle (PASC), de Atención de Mujeres con Niños y de Cuidados. Los gastos en refugios se cuadruplicaron en términos reales desde 2009, alcanzando en 2013 más de 300 millones de pesos. Este importante incremento se debe tanto a cambios en las modalidades de atención, promoviéndose la utilización de alternativas con mayor cobertura de servicios y por ende más caras, como a incrementos en la cantidad de plazas y aumentos de precios de los prestadores.

El PASC cuenta con distintas modalidades de atención: centros nocturnos, centros de 24 horas y centros de atención a las personas conducidas por el Ministerio del Interior en el marco de la aplicación de la "Ley No. 19.120 de faltas y de cuidado, conservación y preservación de los espacios públicos". El Programa de Atención a Mujeres con Niños cuenta también con diferentes modalidades de atención tales como ser centros de estadía transitoria, centros de 24 horas y medio camino[137]. Asimismo el Programa de Cuidados se compone de centros de recuperación, de adultos mayores, dependientes físicos, casas asistidas y centros diurnos.

[137] Están dirigidos a hombres y mujeres que cuentan con mejores niveles de integración social y una inserción laboral con un ingreso estable suficiente para hacer frente a la alimentación y a los gastos de funcionamiento del centro.

La cobertura total se incrementó en forma sostenida, pasando de 280 cupos en 7 centros en el año 2005 a 1.763 cupos en 57 centros en el año 2013. A vía de ejemplo, el costo mensual por persona en un centro nocturno es del entorno de 17.000 pesos, existiendo incluso algunas modalidades más caras como las de Sistemas de Cuidados y las correspondientes a la "Ley No. 19.120 de faltas y de cuidado, conservación y preservación de los espacios públicos".

El programa **Asistencia a la Vejez** ha mantenido una cobertura relativamente estable, atendiendo en 2013 a unas 2.600 personas, a las que se les otorga un monto de aproximadamente 6.000 pesos mensuales.

Además, en los últimos años se vienen implementando varios programas nuevos en materia educativa, laboral y sanitaria desde el MIDES y en forma coordinada con otros organismos del Estado. El programa **Abordaje Familiar** pretende dar un apoyo especial a aquellas familias que presentan mayor grado de vulnerabilidad socioeconómica con intervenciones en el hogar, disponiendo de 40 millones de pesos anuales.
El programa **Jóvenes en Red**, que tiene como población objetivo los jóvenes que no estudian ni trabajan, cuenta con 140 millones de pesos en 2013, atendiendo a unos 2.300 beneficiarios.

Por otra parte, desde el año 2013 se puso en marcha el **Plan 7 Zonas**, impulsado por Presidencia de la República, y que involucra a MIDES, Ministerio del Interior, Ministerio de Turismo y Deporte, INAU y Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y se actúa en coordinación con los Gobiernos Departamentales de Montevideo y Canelones. Este programa tiene como objetivo generar una modalidad de intervención urbana integral, reforzando los programas prioritarios, con mejoras en infraestructura para la convivencia y despliegue de seguridad local, estructurada en torno al urbanismo social y llegada de más policía comunitaria. En una primera etapa, la iniciativa se instaló en siete zonas donde habitan unas 30.000 personas en condiciones de alta vulnerabilidad social y de seguridad. En Montevideo se comenzó con los barrios Marconi, Ituzaingó, Chacarita de los Padres y Cantera del Zorro, en Canelones, las acciones se concentrarán en Barrio Obelisco y Vista Linda en la ciudad de Las Piedras y Villa Manuela en Barros Blancos. A diciembre de 2013 se estaba atendiendo a 1.819 familias con un costo anual del orden de los 80 millones de pesos en 2014.

Cabe considerar que existen además programas sociales llevados adelante por otros organismos, como **Uruguay Crece Contigo** creado en el año 2012 y ejecutado desde la Presidencia de la República, y que tiene como

objetivo apoyar a aquellos hogares con mujeres embarazadas y niños menores de cuatro años, con intervenciones educativas y alimentarias.

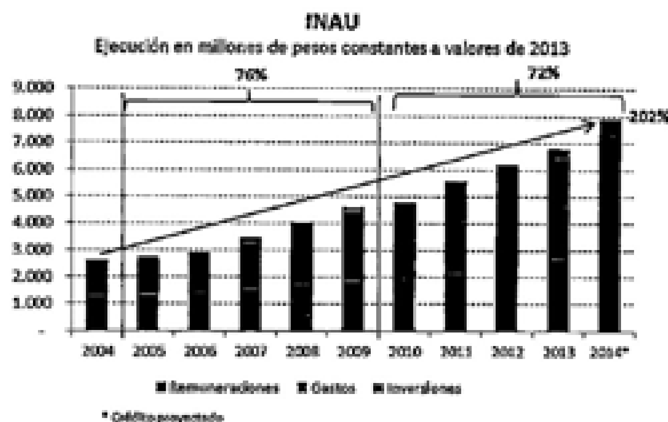
c) Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU)

Desde el año 2005 a la fecha, Uruguay ha incrementado significativamente la inversión en infancia y adolescencia, partiendo de la convicción que esas etapas de vida son fundamentales para el desarrollo de las personas. En este sentido, el INAU cumple un rol sustantivo en materia de formación, atención y cuidado de niños y adolescentes en los contextos más críticos de la sociedad. En este periodo de gobierno se ha puesto un especial énfasis en el fortalecimiento de este organismo, continuando y avanzando en las políticas iniciadas en el periodo anterior.

La prioridad otorgada a las acciones en esta materia ha tenido un claro correlato en materia presupuestal. En el periodo 2004–2009, el INAU tuvo incrementos de ejecución en términos reales del orden del 76%, a lo que se agrega un aumento estimado de un 72% real en el 2014 respecto de lo ejecutado en 2009. De esta manera, los recursos asignados al INAU se triplican en términos reales en el periodo 2005 - 2014.

Esta mayor asignación de recursos se ha traducido en una mejora en la calidad de las prestaciones que brinda, en el desarrollo de nuevas áreas y modalidades de actuación, así como en una ampliación de la cobertura, pasando la población atendida de 59.876 en el 2005 a 78.732 a junio de 2014, lo que implica un incremento del 31% en el periodo.

El INAU tiene múltiples ámbitos de acción y diversidad de programas para abordarlos, que van desde los centros CAIF, centros de primera infancia, a la temática de las adopciones, los clubes de niños, los programas de acogimiento familiar, los hogares propios, múltiples programas para la atención de los adolescentes, intervenciones en materia de drogas, la atención en clínicas siquiátricas y para discapacitados, la prevención y atención de las víctimas de violencia y de explotación sexual y la atención de menores en conflicto con la ley penal.



En el crecimiento presupuestal se destaca la tendencia creciente de lá masa salarial prevista en el último presupuesto y fortalecida en las últimas Rendiciones de Cuentas. En el mismo se contempla no sólo la incorporación de recursos humanos especializados, sino también la capacitación de los mismos, incrementos salariales adicionales, extensiones horarias, así como la incorporación de componentes variables en las remuneraciones asociados al presentismo y a compromisos de gestión y cuya distribución se visualiza en los siguientes cuadros.

[illegible]

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013	2014
Complemento compromisos	20	20	20	20	20
Incorporación personal		42	70	70	70
Complemento profesionales		16	21	21	21
Prima por presentismo		30	39	49	49
Prima por productividad			8	20	32
Complemento partidas variables		6	12	25	51
Incremento salarial		41	65	90	115
TOTAL	20	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

*Las cifras están expresadas en millones de pesos de enero 2010

A estos incrementos se suma lo establecido en la Rendición de Cuentas de 2011, otorgando 45 y 90 millones de pesos para 2013 y 2014 respectivamente, con destino a diversos conceptos salariales.

INAU: A[illegible]		
[illegible]	[illegible]	2014
Rectoría, técnicos y supervisores	14	28
Creación Subdirectores Departamentos y Regionales	5	10
Incremento carga horaria técnicos	11	22
Técnicos Tecnología de la Información	2	9
Complemento partidas variables	14	28
TOTAL	[illegible]	90

*Las cifras están expresadas en millones de pesos de enero 2012

La implementación de las múltiples acciones que el INAU desarrolla, aunado a la ampliación de cobertura y el despliegue de nuevos programas y modalidades de atención, así como las subas de precio muy significativas en algunas de ellas, determinó que en este periodo fuera necesario incrementar en forma importante los créditos para gastos de funcionamiento del organismo. Estos aumentos se destinaron mayoritariamente a la ampliación de convenios con las diversas instituciones a través de las cuales se instrumentan las acciones que realiza este organismo.

En este periodo se ha puesto especial énfasis en el aumento de la cobertura y la mejora de la calidad del **Plan CAIF**, siguiendo los lineamientos de la ENIA[128]. Se diversificaron las modalidades institucionales de gestión, se mejoró la calidad de atención, ampliando las prestaciones en todos los centros, en apoyo al buen desarrollo infantil y la conciliación entre la crianza y el estudio o trabajo de la madre y del padre, y se hizo foco especialmente en los programas de estimulación oportuna.

En este marco, se asignaron recursos para la construcción de nuevos centros CAIF, además de ampliaciones y desarrollo de nuevas modalidades de atención en los ya existentes. En el presupuesto se destinó una partida anual de 100 millones de pesos a esos fines, a los que se agregan excedentes de otras partidas, lo que permitió que en el periodo 2010 – 2014 se concreten inversiones por unos 688 millones de pesos. Esto permitió no sólo la ampliación de los centros ya existentes, sino planificar la apertura y/o ampliación de 100 centros CAIF, 50 de ellos en Montevideo, 17 en Canelones y los restantes en los demás departamentos del Interior, redundando en un incremento de la cobertura de más de 5.500 niños en lo que va de este periodo de gobierno, alcanzando en total una atención de casi 48.000 niños y niñas a junio 2014. A esta cobertura, se

[128] Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030; Plan de Acción 2010-2015 de la ENIA; dimensionamiento económico de la universalización de los servicios de atención y educación a la primera infancia considerando los modelos existentes así como posibles modelos alternativos.

agregan unos 1.825 niños atendidos en los centros de primera infancia del propio organismo.

El INAU cumple un rol fundamental en la protección del derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en familia, constituyendo uno de los ejes sustantivos de su propuesta durante el presente gobierno. En particular, se crea un nuevo sistema de **"acogimiento familiar"** que prioriza la desinternación de niños, niñas y adolescentes que viven en hogares o instituciones residenciales, pasando a integrarse a un núcleo familiar que les brinde contención, cuidado y protección, al tiempo que se trabaja con sus familias de origen para revertir las causales que han producido las situaciones de crisis.

A junio de 2014 se atiende a un total de 1.403 niños, niñas y adolescentes en las diferentes modalidades de "acogimiento familiar", mientras que en los hogares residenciales, se atiende un total de 3.935[129].

En esta línea de acción, y en base a las condiciones establecidas por la nueva normativa en la materia, se produjo un aumento en el número de adopciones, pasando de 82 en 2012, a 115 en 2013, y a cerca de 40 en el primer cuatrimestre de 2014.

El INAU realiza otra diversidad de acciones, entre las que se destaca: los 155 Clubes de Niños, que atienden unos 10.600 niños en edad escolar; los Centros Juveniles, que complementan el proceso educativo de unos 5.000 adolescentes, procurando favorecer su inclusión social; la atención de unos 2.000 menores con discapacidad tanto en modalidad parcial como de tiempo completo.

Atendiendo otro tipo de situaciones, el INAU es el encargado de ejecutar las medidas socioeducativas, tanto privativas como no privativas de la libertad, que la justicia competente establezca en todo el territorio nacional relativa a los menores infractores. Para fortalecer el cumplimiento de este fin específico, en 2011 se creó el **Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA)** como un órgano desconcentrado.

A fin de viabilizar el funcionamiento de esta nueva institucionalidad en la órbita del INAU, la Ley de Rendición de Cuentas 2010 otorgó una partida anual de 263 millones de pesos a partir de 2012 con destino a recursos humanos, que se agregan a los 200 cargos creados en el presupuesto que

[129] No se incluyen los 722 adolescentes privados de libertad en centros 24 horas.

pasarían a la órbita de este nuevo sistema, lo que permite contar a diciembre de 2013 con 1.078 funcionarios.

A efectos de adecuar la infraestructura edilicia necesaria para atender esta grave problemática, a mediados del año 2011 se asignó, a través del procedimiento de imprevistos, un monto de 300 millones de pesos, encontrándose estas obras en ejecución.

La nueva institucionalidad, y el conjunto de medidas adoptadas, ha permitido la reducción drástica tanto de las fugas, como de los motines en un contexto donde la población atendida aumentó constantemente, pasando de alrededor de 350 a 640.

A su vez, se están llevando adelante programas para la rehabilitación de estos jóvenes, procurando su reinserción en la sociedad a través de experiencias laborales y actividades de formación.

La Ley 19.055 del 4 de enero de 2013, que establece modificaciones significativas en el Código de la Niñez y Adolescencia, ha tenido un fuerte impacto en el INAU. La determinación de que para ciertas infracciones, las medidas privativas de la libertad tienen una duración no inferior a 12 meses, aunado a que el infractor que cumple los 18 años de edad termina de cumplir la medida de privación de libertad en un establecimiento especial del SIRPA, repercute en un aumento de la población a ser atendida y por tanto, en la necesidad de recursos humanos y de infraestructura superior a lo estimado al momento de la creación del Instituto.

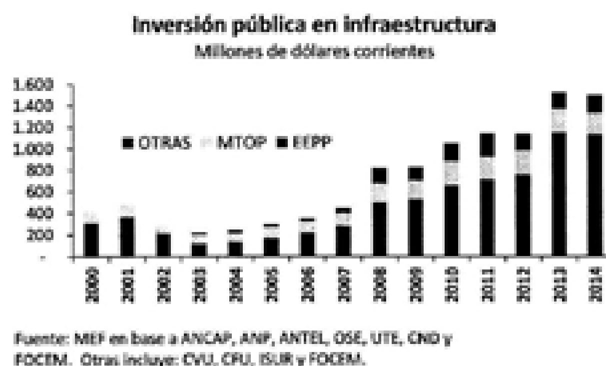
Es por ello, que se requirió nuevamente en la Rendición de Cuentas correspondiente al ejercicio 2012, la inclusión de una partida adicional de 200 millones de pesos para incrementar los recursos humanos, así como una ampliación de las inversiones necesarias por 150 millones de pesos.

7. Infraestructura

Entre 2005 y 2013, el PIB creció a una media anual de 6% en términos reales, por encima del crecimiento potencial, que en igual período se estimó en 4,5%. El ritmo al que ha avanzado la economía nacional en los últimos años ha exigido en gran medida la infraestructura instalada, explicitando su rol decisivo en el desarrollo productivo del país.

Para evitar que un déficit de infraestructura redunde en una limitación al desarrollo económico y con el fin de promover una mejora sustantiva en el bienestar social, desde la Administración pasada se está implementando una renovación y mejora de infraestructura en varias áreas. En general, estos procesos son extensos, complejos y costosos, pero constituyen caminos que deben recorrerse para afianzar un patrón de desarrollo sustentable y socialmente inclusivo.

El siguiente gráfico muestra la inversión pública en infraestructura entre 2000 y 2013, más una estimación para 2014. Acompañando el ritmo de la economía, se aprecia un aumento sostenido del gasto en infraestructura en el periodo, desde unos 200 millones de dólares en 2003 a más de 1.500 millones de dólares en 2013, en ambos casos a valores corrientes. A su vez, para 2014 se espera que esta tendencia se mantenga, alcanzando niveles de inversión similares a 2013.



Fuente: MEF en base a ANCAP, ANP, ANTEL, OSE, UTE, CND y FOCEM. Otras incluye: CVU, CFU, ISUR y FOCEM.

Por ser este el último año de la actual Administración, a continuación se detallan a modo de síntesis los avances en renovación y mejora de la infraestructura desde 2010 a la fecha, puntualizando además en cada área los proyectos en ejecución que se concretarán en el corto plazo.

Recursos presupuestales - MTOP

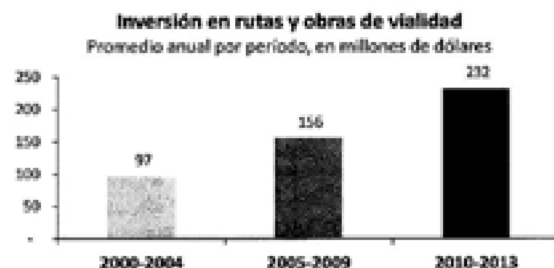
El Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) desempeña un rol estratégico, liderando el proceso de desarrollo de un sistema de transporte eficiente e integrado, a través de la promoción e impulso de las obras públicas requeridas para el desarrollo de la infraestructura vial, portuaria y ferroviaria del país.

Entre 2010 y 2014, las asignaciones presupuestales en inversiones del MTOP ascendieron a 22.600 millones de pesos, en tanto los recursos asignados para el periodo 2005 a 2009 habían sido de 15.286 millones de pesos, lo que representa un incremento de 48% en términos corrientes.

Transporte

La consolidación del patrón de desarrollo vigente y el fortalecimiento de Uruguay como polo logístico regional solo es posible si la infraestructura vinculada al transporte evoluciona a la par de la actividad productiva, energética y logística del país.

En **vialidad**, entre 2010 y 2013 se invirtieron en promedio 232 millones de dólares anuales, destinados en su mayoría a obras de rehabilitación y mantenimiento mayor y rutinario sobre los 8.784km de Red Vial Nacional. Estas obras fueron ejecutadas por CVU en 1.591km de malla concesionada más otras obras cedidas, a través de contratos de mantenimiento DNV en 1.700km, mediante concesiones en 125km de las rutas 5 y 8 y por actuación de las Regionales DNV en todo el país, con jurisdicción directa sobre los 5.215km restantes.



Fuente: MTOP. Incluye DNV (sin subsidios ni intermed.), caminería rural y PRF, CVU y Concesiones Privadas

Algunos proyectos finalizados en este periodo: en 2010 la obra en Ruta 101 entre Ruta 102 y Av. de las Américas, la duplicación de Ruta Interbalnearia entre Av. Gianatassio y Ruta 101 y el bypass a la ciudad de Las Piedras; en 2011 el acceso Este a la ciudad de Montevideo; en 2012 los desvíos de tránsito pesado en Nueva Palmira y Dolores, la doble vía en la rambla de Canelones y el bypass a la ciudad de Pando; en 2013 el puente sobre el Arroyo Pando, los accesos al puerto de La Paloma y la renovación parcial de la Ruta 24. Finalmente, en junio de 2014 se inauguró el puente sobre el Río Santa Lucía en Ruta 11 y se terminaron

los intercambiadores de tránsito en los cruces de ruta interbalnearia con ruta 35 y ruta 55 con ruta 21.

También en este periodo culminaron dos proyectos parcialmente financiados por el FOCEM: la rehabilitación de 54km sobre Ruta 26 en Cerro Largo en 2011 y la recuperación de 13km de Ruta 12 entre Soriano y Colonia en 2012. Estos proyectos implicaron una inversión de 12,3 millones de dólares, de los cuales FOCEM aportó 8,2 millones y el resto se financió con recursos presupuestales. Asimismo, en junio de 2014 se aprobaron dos proyectos de rehabilitación vial sobre Ruta 8 entre Treinta y Tres y Melo por 31,3 millones de dólares, de los cuales FOCEM aportará 22,1 millones y el resto se financiará con recursos presupuestales.

Actualmente varias obras se encuentran en etapas definitorias, entre las que se destaca el Eje Vial del Mercosur, proyecto ancla del IIRSA[130] que al cierre de 2013 presentaba una ejecución del 93% de la inversión total, estimada en 270 millones de dólares, y el reacondicionamiento de varios tramos de ruta 5 por un valor de 85,6 millones de dólares. Por otra parte, se encuentra en etapa de pre-ejecución la construcción del puente internacional Jaguarão-Río Branco por un monto estimado de 162 millones de dólares, obra que se estima finalizará en 2017.

Asimismo, a partir de la promulgación en 2011 de la Ley que regula los contratos PPP, se ha analizado la prefactibilidad de una cartera de siete corredores viales, por un total de 1.200 millones de dólares. De estos proyectos, el que presenta mayor grado de avance implica la rehabilitación de 170km de las Rutas 21 entre Nueva Palmira y Mercedes y 24 entre Rutas 2 y 3, con una inversión global de entre 165 y 235 millones de dólares para los 20 años de duración del contrato. El llamado público a interesados para adjudicar esta obra se prevé para julio de 2014.

En noviembre de 2012 Uruguay se convirtió en el primer país de América en acceder a una nueva herramienta financiera del Banco Mundial llamada Programa por Resultados, con el fin de apoyar el Programa de Rehabilitación y Mantenimiento Vial del MTOP. En la primera instancia de este Programa, que ya está en marcha y se extiende hasta junio de 2016, se ha proyectado rehabilitar unos 500km de carreteras, puentes, drenajes y obras de señalización en varios puntos de la Red Vial Nacional.

---

[130] Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Es el Foro Técnico para temas vinculados a la planificación de la integración física regional suramericana del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

En materia de transporte **ferroviario**, en este periodo se avanzó hacia el rediseño institucional del Modo. En 2012 se puso en marcha la Dirección Nacional de Transporte Ferroviario bajo la órbita del MTOP y se creó una sociedad anónima propiedad 51% de AFE y 49% de CND a la que se encomendó el transporte ferroviario de cargas. En 2013 se contrató por hasta 27 meses a la consultora AC&A con el fin de fortalecer a la nueva operadora de carga y apuntalar la transformación de AFE como Ente encargado de la infraestructura ferroviaria.

Respecto a proyectos de infraestructura, en agosto de 2011 finalizó una primera etapa de obras sobre 422km de la Línea a Rivera con una inversión de 57 millones de dólares y en 2012 se recuperaron 26km de la Línea a Artigas con una inversión de 5 millones de dólares. A su vez, en setiembre de 2013 se adjudicó a CFU la segunda etapa de rehabilitación sobre la Línea a Rivera, proyecto que tendrá una duración de 36 meses e insumirá 75,5 millones de dólares, de los cuales 50 millones serán provistos por el FOCEM.

También en el marco del FOCEM, en mayo de 2014 se lanzaron las licitaciones públicas internacionales para rehabilitar dos tramos sobre la Línea a Artigas, por un total de 327km y con una inversión de 127,3 millones de dólares, de los cuales el FOCEM aportará 83,5. Por otra parte, se está trabajando actualmente en el proyecto para recuperar por vía PPP 141km del ramal a Fray Bentos, el cual se encuentra inactivo desde 2010.

Este periodo también registró avances en el desarrollo de la infraestructura **portuaria** y su articulación estratégica con la cadena logística nacional, mediante obras ejecutadas en los puertos de Montevideo, Nueva Palmira, Paysandú y Salto, a cargo de ANP, y en el puerto de La Paloma a cargo de la DNH del MTOP.

Dentro de las obras realizadas en el puerto de Montevideo destaca el Muelle C, que con una inversión de 100 millones de dólares sumará a partir de la segunda mitad de 2014 unos 369 metros de atraque y un área pavimentada adyacente de 40.000m2. Asimismo, se encuentra ya parcialmente operativo el Acceso Norte, que adiciona al Puerto un corredor de ingreso y un área logística destinada al transporte de carga. Se estima que a fines de 2014 queden concluidas tanto las obras del Acceso como su infraestructura asociada.

También en el puerto de Montevideo se emplazará a partir de 2015 una terminal de productos forestales y graneles sólidos, cuya construcción y usufructo estará a cargo de OBRINEL S.A. Las obras, que iniciaron en

mayo de 2014, insumirán unos 100 millones de dólares y proveerán al puerto de un puesto de atraque de 12 metros de profundidad y la capacidad de almacenar hasta 200.000 toneladas de granos.

Dentro de las obras ejecutadas por ANP en el interior del país se destacan la prolongación del muelle de ultramar Sur en 50mts, un nuevo muelle costero de 200mts y una nueva explanada de 22.500m^2 en Nueva Palmira por un monto total de 12 millones de dólares, así como varias obras de acondicionamiento y rehabilitación de infraestructura en los puertos de Paysandú y Salto, por un valor estimado de 6 millones de dólares. Por otra parte, en agosto de 2013 culminó la primera etapa de obras en el puerto de La Paloma, bajo la órbita de DNH, en el que se invirtieron 4,5 millones de dólares para reconstruir 80 metros del Muelle 2 y emplazar un área de acopio para rolos de 1,5há y un acopio adicional de 40.000 m2.

A su vez, actualmente varias obras portuarias se encuentran en etapas iniciales: un puerto logístico en Punta de Sayago y una terminal pesquera en la bahía de Montevideo, una terminal multimodal en Rivera, un puerto comercial sobre la Laguna Merín y un puerto de aguas profundas (PAP) en la costa oceánica de Rocha.

Respecto al PAP, en este periodo se avanzó respecto a la determinación de su factibilidad técnica y económica. En 2011 se creó la CIPAP, comisión interministerial encargada de asesorar al Poder Ejecutivo sobre los mecanismos más convenientes para desarrollar el proyecto. En 2012 se habilitó su construcción y se realizó una primera ronda de contactos con 42 empresas provenientes de 13 países, mientras que en 2013 se realizó una convocatoria a expresiones de interés para potenciales usuarios y en 2014 se licitó la elaboración del proyecto básico de ingeniería.

A la fecha se han realizado varios estudios que servirán como base para el proyecto básico de ingeniería: estudios de topografía, geofísico y perforaciones, relevamiento batimétrico, estudios básicos hidráulicos y básicos costeros. También se cuenta con estudios económico-financieros que analizan la viabilidad económica y comercial del proyecto, y estudios ambientales en la zona de influencia del puerto.

La inversión para desarrollar el PAP se estima en 1.200 millones de dólares, y brindará un puesto de atraque para buques de gran calado, lo cual le dará al país una ventaja competitiva estratégica frente a otros puertos de la región.

Logística

Uruguay posee una ubicación estratégica en América del Sur, lo cual le otorga condiciones naturales para convertirse en centro de distribución regional. Su acceso a un mercado de más de 250 millones de personas (60% de la población del continente) constituye un estímulo al desarrollo del sector logístico en el país.

En este periodo se han reformulado y añadido nuevos instrumentos vinculados al marco regulatorio e institucional del sector. Por una parte, a los regímenes vigentes de Zona Franca, Puerto Libre, Aeropuerto Libre y Depósito Aduanero se incorporaron la Ley de PPP y una revisión del régimen de promoción de inversiones. Por otra parte, con el objetivo de asesorar al Poder Ejecutivo en materia logística e informar y capacitar a los agentes del sector, en 2010 se creó el Instituto Nacional de Logística (INALOG), persona jurídica de derecho público no estatal vinculada al Poder Ejecutivo a través del MTOP.

El INALOG fue creado mediante la Ley 18.697 de diciembre de 2010 y entró en funciones plenas en 2012. Desde su puesta en funcionamiento ha colaborado activamente en la promoción en el exterior de Uruguay como centro de distribución de cargas y en la recolección y sistematización de información relativa al sector.

En marzo de 2013 INALOG presentó la Encuesta de Operadores del Hub, realizada a 184 empresas en el último trimestre de 2012. De acuerdo con los datos observados, se estima un mínimo de 300 empresas con actividad de hub en Uruguay, las cuales emplean a unos 14.000 trabajadores y generan un valor agregado anual de 749 millones de dólares, además de haber concretado inversiones en obras, maquinaria, vehículos y tecnología por 133 millones de dólares en promedio en los últimos 3 años. A su vez, en octubre de 2013 lanzó la Encuesta Nacional de Logística, con la que se espera recabar información sobre los procesos logísticos de las empresas que operan en el país. Se espera que sus resultados constituyan una fuente de información relevante para la formulación de lineamientos de políticas públicas vinculadas a la logística en Uruguay.

Por último, en este periodo se presentó también el proyecto de instalación de una Zona de Actividades Logísticas en Montevideo. Este espacio insumirá una inversión de 70 millones de dólares y concentrará actividades de transporte, logística, distribución de bienes y control aduanero en un predio de 40 hectáreas sobre la Ruta 102.

Energía

Acompañando el crecimiento y desarrollo económico observado, entre 2010 y 2013 la demanda de **energía eléctrica** aumentó 14,4%, lo cual implica un crecimiento promedio anual cercano al 3,5%. Asimismo, en 2013 se alcanzó el pico histórico de potencia, superando al vigente de 2011 y alcanzando un máximo absoluto de 1918MW.

En 2008 la DNETN presentó al Poder Ejecutivo una propuesta de Política Energética apoyada en líneas de acción y metas para el corto, mediano y largo plazo. Esta fue ratificada por una Comisión Multipartidaria de Energía en febrero de 2010, estableciendo como uno de sus objetivos centrales promover la diversificación de la matriz energética, mediante la reducción de la dependencia del petróleo y la búsqueda de una mayor participación de fuentes renovables.

En este periodo se avanzó en varios proyectos de generación energética. Por una parte, como resultado de las convocatorias realizadas por los Decretos 159/011 y 424/011 se otorgaron 780MW de generación **eólica**, completando un total de 1.078MW adjudicados a agentes privados desde la primer convocatoria en 2006. Esto se complementa con la apuesta de UTE en la materia, que a los 20MW que opera actualmente le adicionará dos proyectos propios por 117MW, un parque de 65MW en asociación con Electrobras, un proyecto de 71MW bajo la modalidad de leasing y tres proyectos por 282MW (los parques eólicos Pampa, Valentines y Arias) a través de fideicomisos financieros en el que UTE tendrá una participación del 20% y el resto será integrado por inversores institucionales (AFAPs) e inversores minoristas. De esta manera, si se concretan las inversiones estimadas, entre 2014 y 2016 se adicionarán a la red 1569MW de potencia instalada, completando así 1.633MW de potencia de fuente eólica integrada a la matriz energética.

Inversiones proyectadas en parques de generación eólica (2014-2016)

	2014	2015	2016	Total
Potencia instalada (MW)	616	653	300	**1.569**
Millones USD	1.109	1.175	540	**2.824**

Fuente: UTE

A su vez, en este periodo entraron en servicio 60MW y se autorizó la instalación de otros 186MW de proyectos de generación con **biomasa**, que sumados a los 172MW ya instalados superarán en el corto plazo los

400MW de potencia instalada con base en biomasa en el país, aportando al menos 200MW netos a la red de suministro.

Por otra parte, profundizando la diversificación de la matriz energética, en marzo de 2013 se inauguró la primera planta **solar fotovoltaica** en Salto, con una inversión de 4 millones de dólares y una producción máxima de 480 kilovatios pico. Este primer paso hacia la generación solar en Uruguay se complementó entre octubre de 2013 y marzo de 2014 con la autorización de 96MWp de potencia a agentes privados en el marco del Decreto 133/013. A su vez, en 2013 se identificaron 77 posibles sitios para generar energía mediante **pequeñas centrales hidroeléctricas**, realizándose estudios de prefactibilidad en cinco de ellos. De estos últimos se destacan dos proyectos de 40MW y 70MW sobre el Río Negro, los cuales demandarían una inversión conjunta de 270 millones de dólares.

Esta apuesta a las energías limpias permite suponer que para 2015, en un escenario promedio el 90% de la demanda debería abastecerse con fuentes renovables. A pesar de ello, esta generación varía con la abundancia del recurso utilizado en cada caso, por lo que se hace necesario invertir además en infraestructura de generación **térmica** que sirva como respaldo. En este sentido, en noviembre de 2012 UTE adjudicó la construcción de una central de ciclo combinado, la cual aportará 532MW de potencia instalada e implicará una inversión total del orden de 665 millones de dólares. Si bien la construcción de esta nueva central se extenderá por 3 años, se espera que en febrero de 2015 entre en operación la primera turbina de 180MW y 4 meses después la segunda.

Uno de los mayores hitos de este periodo en materia energética es el inicio de obras para instalar una terminal de regasificación de gas natural licuado. Este proyecto consta de tres elementos principales: una terminal de regasificación, un gasoducto que conecta la terminal con el Gasoducto Cruz del Sur, y el dragado de apertura desde el canal de acceso al puerto de Montevideo hacia el lugar donde se emplazará el proyecto. A la fecha se han adjudicado las obras correspondientes a la terminal y el dragado, restando ultimar detalles respecto al proyecto del gasoducto de conexión.

Tanto el dragado como el gasoducto son inversiones directas de Gas Sayago, para lo cual obtuvo un préstamo de CAF por 82,6 millones de dólares. Mientras tanto, la obra de la terminal fue adjudicada a una empresa privada, que deberá construir una escollera (que luego será utilizada por ANP para desarrollar su terminal logística de Punta de Sayago), alquilar una unidad flotante de almacenamiento y regasificación, proveer servicios de regasificación y mantener y operar las instalaciones

por 15 años, recibiendo por todo concepto un canon mensual de 14 millones de dólares. Habiendo iniciado las obras en enero de 2014, se estima que la terminal comenzará a operar en la segunda mitad de 2015.

El proyecto implica una capacidad de regasificación de hasta 10 millones de m^3 diarios de gas natural. En el corto plazo, y en escenarios de hidraulicidad media, Uruguay utilizaría unos 2 millones de m^3 por día, con posibilidad de incrementar su consumo en el mediano plazo de emplearse intensivamente para generar energía eléctrica y extender su uso a nivel residencial, industrial y en el sector transporte.

Otro proyecto destacado del periodo es **la interconexión** de 500MW entre los sistemas eléctricos de Uruguay y Brasil. El proyecto, iniciado en 2010, insumirá del lado uruguayo una inversión de 350 millones de dólares, de los cuales FOCEM contribuye con 83,1. La obra consta de dos partes: una estación conversora de frecuencia 50/60Hz en la ciudad de Melo y el tendido de 360km de líneas de transmisión entre la estación San Carlos en Maldonado y la frontera con Brasil. A la fecha resta finalizar el tendido de cables, que se encuentra en un 90%, por lo que se estima que la obra quedará operativa para fines de 2014.

Por otra parte, en este periodo se apostó fuertemente a mejorar la calidad de los **combustibles**. En agosto de 2013 se inauguró la planta desulfurizadora, cuya construcción demandó a ANCAP unos 370 millones de dólares. Está compuesta por tres unidades: una para tratar las gasolinas, otra para el gasoil, y una tercera que recupera el azufre extraído y lo procesa con el fin de comercializarlo como insumo para la producción de fertilizantes. Este proyecto ha posibilitado mejorar sustancialmente la calidad de los combustibles, lo cual implica una mayor durabilidad de los motores y una sensible reducción de las emisiones vehiculares.

Asimismo, en este periodo se ha avanzado en la incorporación de mayores porcentajes de etanol y biodiesel a los combustibles que refina ANCAP. En junio de 2013 ALUR inauguró su segunda planta de biodiesel en Montevideo, con una inversión de 15 millones de dólares y capacidad para producir 55.000 toneladas de biodiesel anuales. Conjuntamente con la primera planta, ubicada también en Montevideo, su operación permitirá sustituir al menos un 7% de gasoil con biodiesel en el corto plazo y producir 140.000 toneladas anuales de proteína para alimento animal.

A su vez, para complementar la producción de la planta de etanol de Bella Unión inaugurada en 2009, a fines de 2014 comenzará a operar una nueva planta de etanol ubicada en Paysandú. Con una capacidad de producción

de 70.000m3 de etanol y 50 mil toneladas de proteína para alimento animal, esta planta comprende una inversión de 140 millones de dólares y generará el volumen necesario para sustituir al menos un 10% de las naftas con etanol a partir de 2015.

También se destacan hitos vinculados a la **exploración de hidrocarburos** en el *onshore* y en el offshore del territorio nacional. En lo que respecta a la exploración offshore, luego que la Ronda Uruguay 2009 finalizó con la firma de dos contratos de exploración y producción con un consorcio formado por Petrobras, YPF y GALP, en 2012 se celebró la Ronda Uruguay II, donde se recibieron 19 ofertas para explorar y explotar hidrocarburos en la plataforma marítima. Como resultado, en octubre del mismo año se adjudicaron 8 áreas del offshore a British Petroleum, British Gas, Total y Tullow Oil, cuatro firmas de reconocidos antecedentes en la industria. Está proyectado que a fines de 2015 la petrolera Total realice un primer pozo exploratorio a 200km de la costa uruguaya.

Finalmente, para ampliar el conocimiento sobre los recursos offshore del país, en la primera mitad de 2015 se lanzará la Ronda Uruguay III, donde se pondrán a disposición los siete bloques de la plataforma no adjudicados en las Rondas anteriores.

En lo que respecta a la exploración de hidrocarburos en el onshore, en este periodo ANCAP firmó tres contratos, uno de prospección y dos de exploración y explotación. En febrero de 2012 ANCAP y la empresa estadounidense Shuepbach Energy firmaron dos contratos de exploración y explotación sobre 13.890km2 pertenecientes a los departamentos de Durazno, Salto, Tacuarembó y Paysandú. En marzo del mismo año, ANCAP e YPF firmaron un contrato de prospección sobre 9.694km2 en los departamentos de Salto, Artigas, Rivera y Tacuarembó, lo cual le otorga a YPF la prioridad para firmar un contrato de exploración y explotación dentro del área mencionada durante la vigencia del mismo.

Telecomunicaciones

En este periodo se realizaron inversiones significativas en infraestructura de telecomunicaciones, con el objetivo convertir a este sector en una herramienta que favorezca el desarrollo productivo, cultural y social del país.

Por un lado, en octubre de 2011 se realizó la primera conexión en el marco del ambicioso proyecto **fibra óptica al hogar (FTTH)**, que tendrá un

costo total cercano a 600 millones de dólares. Dos años después, existen 740.000 hogares pasados con fibra, de los cuales 290.000 están conectados a ella en todo el país. En la actualidad el 62% de los hogares uruguayos posee conexión a internet, y 25% de estos se conecta a través de fibra óptica.

También en 2011 se realizaron las primeras pruebas de la tecnología **Long Term Evolution (LTE)** para telefonía móvil en Uruguay, nuevo estándar global con mayor capacidad de tráfico de datos que su predecesora 3G. A la fecha, la cobertura promedio de esta tecnología 4G es de 73% en las capitales departamentales, mientras que en Montevideo llega al 78% y en Punta del Este al 99%.

Por otra parte, con el fin de mejorar la conectividad internacional del país, a comienzos de 2012 se inauguró el **cable submarino "Bicentenario"** que une las localidades de Maldonado en Uruguay con Las Toninas en Argentina. El proyecto implicó una inversión de 20 millones de dólares, de los que ANTEL se hizo cargo del 80%, quedando el restante 20% a cargo de Telecom Argentina.

En junio de 2013, ANTEL y la empresa brasileña Telebras inauguraron en Santana do Livramento la primera **interconexión** de sus redes de fibra óptica a través del Canal Digital Binacional, lo cual constituye el primer paso para la concreción del Anillo Óptico de América del Sur.

Finalmente, en junio de 2014 se puso en órbita el **Antel Sat**, primer satélite uruguayo, producto de una cooperación entre la Facultad de Ingeniería de UdelaR y ANTEL. Con un costo de 695 mil dólares financiado por la empresa estatal, el satélite tendrá como objetivo medir desde el espacio índices relacionados con la agricultura y fenómenos climáticos, posibilitando la localización de tormentas y ciclones tropicales.

Agua y saneamiento

En este periodo OSE ha apostado a mejorar la accesibilidad y calidad de sus servicios a través de la ejecución de varias obras de infraestructura, manteniendo un nivel de inversiones que ha promediado 100 millones de dólares anuales en el último quinquenio.

En la actualidad, el abastecimiento de **agua potable** cubre a más del 98% de la población a través de 1.080.111 conexiones y 14.800km de redes de distribución. Dentro de los proyectos ejecutados en este periodo se destaca

la sexta línea de bombeo, obra iniciada en 2008 con el fin de reforzar el abastecimiento del Sistema Metropolitano. En el marco de este proyecto, en 2013 se culminó el anillo de troncales de abastecimiento y distribución mayor en la Zona Oeste de Montevideo. A su vez, también se destaca la instalación de 4 unidades de clarificación, una nueva sala de cloración y una segunda batería de filtros en la planta potabilizadora de Aguas Corrientes. Estas obras implicaron una inversión de 20 millones de dólares y fueron inauguradas en marzo de 2014.

En noviembre de 2013 OSE realizó el estudio preliminar de identificación, selección y desarrollo de la alternativa más apropiada para asegurar el abastecimiento de agua potable al Sistema Metropolitano hasta el año 2045. El proyecto implica la construcción de dos embalses adicionales en afluentes del Río Santa Lucía, más la rehabilitación de la presa del Arroyo Canelón Grande. Con un costo aproximado de 250 millones de dólares, estas obras permitirán aumentar la capacidad de reserva de agua bruta, mantener caudales ecológicos y asegurar una reserva de 60 días aún en la situación de sequía más severa registrada hasta el momento.

En cuanto a obras de **saneamiento**, uno de los hitos más importantes de este periodo es la conclusión en diciembre de 2013 de las obras de saneamiento y la planta de tratamiento y disposición final de efluentes del sistema Maldonado–Punta del Este. Con una inversión del orden de 96 millones de dólares parcialmente financiada por CAF, esta obra cubrirá sin problemas a una población de 500.000 personas hasta el año 2035.

A su vez, continúan las obras en Ciudad de la Costa, un proyecto en tres etapas que implicará una inversión global de 240 millones de dólares proporcionados por BID, OSE y la Intendencia Departamental de Canelones. Actualmente se están concluyendo los trabajos en la Zona A (primera etapa) y se ha comenzado a trabajar sobre las Zonas B1 y C1, pertenecientes a la segunda etapa del proyecto.

Por otra parte, en noviembre de 2013 se firmó el primer acuerdo binacional de saneamiento de la historia "Saneamiento urbano integrado Aceguá–Brasil, Aceguá–Uruguay", por un total de 7,6 millones de dólares parcialmente financiado por el FOCEM. Con una duración estimada en 24 meses, el proyecto buscará establecer un sistema de saneamiento colectivo convencional en ambas localidades limítrofes, quedando las obras a cargo de OSE del lado uruguayo y CORSAN del lado brasileño.

Participación Público-Privada (PPP)

La aprobación del marco regulatorio aplicable al régimen de Participación Público - Privada (PPP)[131], y su posterior implementación, ponen a disposición del sector público una nueva herramienta para el desarrollo de infraestructura.

Esta modalidad consiste en un procedimiento de contratación que tiene como objetivo impulsar la participación del sector privado en determinados proyectos de inversión y que, en esencia, permite al sector público contar con más y mejor infraestructura. En este tipo de asociaciones público - privadas con pago por disponibilidad, se pasa de una lógica de construir infraestructura, a una de pagar por un servicio, que incluye la disponibilidad y el mantenimiento de la misma. De esta manera se entiende a la infraestructura como un medio para la prestación de un servicio y se pone mayor énfasis en el servicio final.

Esto constituye un cambio profundo que requiere una adecuación de los diferentes organismos involucrados a los nuevos roles. En tanto estas asociaciones implican asumir obligaciones por periodos extensos, se debe realizar una cuidadosa formulación y evaluación de los proyectos y un minucioso análisis de los contratos. Resulta clave contar con estudios previos robustos que justifiquen tanto el desarrollo de los proyectos como el uso de la herramienta. En este sentido, la normativa prevé que la prestación de los servicios a través de este tipo de asociación debe generar valor por dinero, es decir, debe ser más eficiente que la prestación realizada de forma tradicional, por lo que a su vez requiere disponer de mejor información de costos y calidad de los servicios públicos que actualmente se brindan.

Por tanto, una parte fundamental del éxito de un programa PPP depende de una adecuada institucionalidad y de la conformación de grupos de trabajo calificados y especializados, dentro del sector público, que estén en condiciones de realizar las evaluaciones requeridas, formular y evaluar adecuadamente los contratos, darle el debido seguimiento a los proyectos y en definitiva ser contrapartes fuertes frente al sector privado durante todo el proceso.

La consideración de este tipo de contratos a efectos de su registración fiscal, dependerá de si existe una transferencia de riesgos al sector

131 Ley 18.786 de 19 de julio de 2011 y los decretos reglamentarios.

privado, que permita que solo impacte fiscalmente en la medida que se van efectivizando los pagos.

Es necesario que todo el proceso se realice con cuidado, ya que el desarrollo de asociaciones público - privadas conlleva riegos para el sector público, en tanto se están asumiendo obligaciones importantes por periodos extensos, restando así flexibilidad al gasto y pudiendo en algunos casos generarse pasivos contingentes. En algunos países, el uso no adecuado de estos instrumentos, ha tenido impactos fiscales importantes.

A la fecha, el proyecto más avanzado es un recinto penitenciario denominado "Unidad de Personas Privadas de Libertad N° 1", que fuera adjudicado recientemente. El proyecto apunta a generar 1.960 nuevas plazas en el sistema carcelario, introduciendo un nuevo modelo de diseño y gestión de servicios penitenciarios. La nueva forma de provisión de los servicios de alimentación, higiene y mantenimiento de la infraestructura apunta a mejorar las condiciones de reclusión de las personas privadas de libertad y generar condiciones de trabajo favorables para que el Instituto Nacional de Rehabilitación pueda cumplir mejor sus funciones de rehabilitación y reeducación.

El otro proyecto que está avanzado, es el "corredor vial de las rutas 21 y 24", que consiste en la reconstrucción y mantenimiento de 180 kilómetros de trazado existente de las rutas 21 y 24, además de la construcción de una circunvalación a la ciudad de Nueva Palmira, estando actualmente en el proceso de revisión de las bases de contratación

8. Ciencia, tecnología e innovación

Durante los últimos dos periodos de gobierno, se procuró establecer políticas públicas de largo plazo en materia de Ciencia Tecnología e Innovación (CTI), y se trató de articular y vincular las acciones e iniciativas en la materia.

Se procuró profundizar el desarrollo de los formatos institucionales de relacionamiento público-privado para fomentar el involucramiento y cooperación empresarial de forma de lograr una mayor coordinación político-estratégica y una mayor articulación con el sector privado.

Asimismo, los fondos destinados en el presupuesto nacional al gasto en CTI, fueron sensiblemente incrementados y se incentivaron acciones procurando incluir otras instituciones además de la Universidad de la

República y en el Instituto Nacional de investigación Agropecuaria como ejecutores de este tipo de gasto.

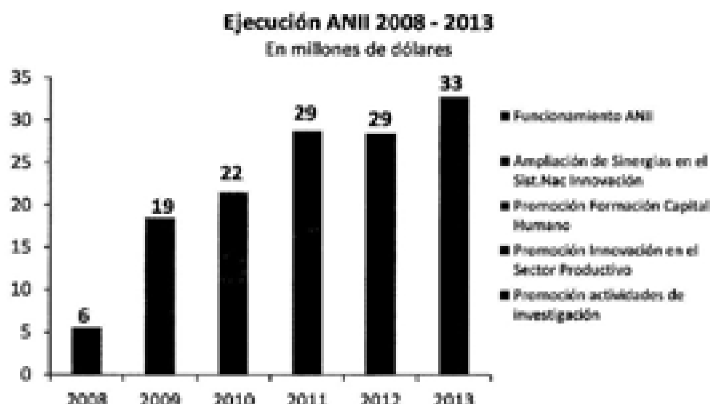
A partir del 2005, con los objetivos señalados, se ha dado fuerte impulso a las políticas de CTI, a través del diseño de una nueva institucionalidad con la creación del Gabinete de la Innovación, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación y la redefinición del CONICYT; la elaboración del primer Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) 2010 - 2030; y el incremento considerable de los recursos asignados a las políticas en el sector.

Agencia Nacional de Investigación e Innovación

La Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) comenzó sus actividades en el mes de julio de 2007 con la misión de ejecutar los lineamientos político-estratégicos del Estado, en materia de Investigación e Innovación, que son definidos por el Gabinete Ministerial de la Innovación. La ANII promueve, articula y realiza acciones para el fortalecimiento de las capacidades del Sistema Nacional de Innovación para alcanzar las metas de desarrollo productivo y social del país.

En estos 8 años de actividad, la Agencia puso en marcha múltiples herramientas que van desde fondos para proyectos de investigación, becas de posgrados nacionales e internacionales, a programas de riesgo compartido con el sector privado, incentivo de la cultura innovadora y del emprendedurismo. Como resultado de estos años de actividad finalizaron proyectos que tuvieron un impacto en la economía y sociedad uruguaya. A vía de ejemplo, el 90% de las empresas que participaron de programas con la Agencia mejoraron la calidad de su producto y el 66% aplicó nuevas tecnologías en su empresa. Sin perjuicio de ello, los resultados más sustantivos de la acción de la Agencia y de los cambios de política pública que ella implica, se verán recién en el mediano plazo en toda su magnitud.

En el periodo 2008 – 2013 la ANII ejecutó programas por un total de 136 millones de dólares, de los cuales 117 provinieron del Presupuesto Nacional, unos 14 de fondos de cooperación internacional, principalmente de la Unión Europea, y unos 5 millones de fondos sectoriales.



Las actividades de la ANII están organizadas en cuatro grandes áreas, que a continuación se presentan brevemente:

a) Promoción de la innovación orientada al sector productivo. Se dirige a estimular la construcción de ventajas dinámicas a través de la transformación productiva, apuntando a generar una estructura de producción y exportación más diversificada. Esto implica aprovechar espacios de aprendizaje y oportunidades tecnológicas para elaborar bienes y servicios nuevos o diferenciados, captando nichos dinámicos de la demanda internacional, agregando valor y elevando la productividad. Para ello, ha diseñado y puesto operativo un conjunto de instrumentos que se pueden agrupar en tres líneas de acción: i) apoyo a la innovación empresarial; ii) mejora de competitividad (gestión, certificación, recursos humanos); iii) articulación del "Sistema Nacional de innovación" (consolidar los vínculos entre las empresas y el sector académico y los fondos sectoriales).

b) Promoción de las actividades de investigación. La investigación es concebida como un pilar de la economía del conocimiento que contribuye a la creación de oportunidades productivas con alto valor agregado. Con este objetivo la ANII se orienta a conformar y consolidar una masa crítica para la investigación científica y tecnológica en áreas de relevancia para el desarrollo del país con enfoque de corto, mediano y largo plazo. Asimismo se propone dinamizar la interacción entre instituciones de innovación y desarrollo y otros agentes de ámbitos afines a la CTI (empresariales, gubernamentales, y de formación profesional y técnica) vinculando la oferta con la demanda de conocimientos. Para la implementación de estas actividades la ANII cuenta con los siguientes Instrumentos: i) Fondo Clemente Estable de investigación fundamental;

ii) Fondo María Viñas de investigación aplicada; iii) adquisiciones de equipamiento científico de punta; iv) fondos sectoriales de modalidad investigación (Innovagro, Energía, Pesca y Acuicultura y Salud); v) alto impacto social; vi) popularización de la ciencia y la tecnología. A esta lista de instrumentos hay que agregar el financiamiento de Sistema Nacional de Investigadores, al cual destina más de seis millones de dólares anuales.

c) Promoción de las actividades de formación de capital humano. Uno de los objetivos principales de la ANII es consolidar el sistema científico tecnológico y su vinculación con la realidad productiva y social. Para lograr este objetivo se financian instrumentos tales como: i) apoyo a programas de educación técnico terciarios; ii) apoyo a programas de posgrado nacionales; iii) iniciación a la investigación; iv) acortando distancias; v) posgrados nacionales y en el exterior; vi) movilidad, capacitación y cooperación; vii) Mercosur educativo; viii) posdoctorados; ix) vinculación con científicos y tecnólogos en el exterior.

d) Acciones orientadas a ampliar sinergias en el Sistema Nacional de Innovación. Uno de los roles que la Agencia cumple es la de promover la articulación y coordinación de las acciones de los actores públicos y privados en la creación y utilización de conocimientos, de modo de potenciar las sinergias entre ellos y aprovechar los recursos disponibles. En el marco de este cometido la Agencia realiza actividades como: i) promoción del conocimiento a través de las bases bibliográficas del Portal Timbó; ii) apoyo a otros organismos a través de la administración de fondos de terceros; iv) desarrollo de mecanismos efectivos de evaluación y seguimiento de programas; v) soporte informático para distintas plataformas; vi) difusión y proposición del conocimiento en las organizaciones, orientado a la actualización tecnológica de todos los actores; vii) a nivel de cooperación internacional se trabaja en el establecimiento de una cooperación recíproca que permita el óptimo aprovechamiento de los recursos.

Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias

El Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA) cumple un rol fundamental en la investigación agropecuaria en estrecha vinculación con la utilización productiva de sus desarrollos, a lo que contribuyen tanto su estructura institucional, como su forma de financiamiento.

En este año 2014 se cumplen los 100 años de la estación La Estanzuela, un hito que le abrió al campo el acceso a nuevas tecnologías y principalmente la posibilidad de abrir investigaciones propias adaptadas a las condiciones locales.

En los últimos años, comienza a tener progresivamente mayor peso la estrategia de desarrollo de alianzas y crecimiento en red (organización extendida), y no tanto el crecimiento "hacia adentro", tratando de potenciar su rol en la estrategia de desarrollo del país. En esa línea, es que de las acciones priorizadas corresponde señalar la ejecución de proyectos de investigación para todos los sistemas de producción en el marco de las diferentes convocatorias a los fondos de proyectos; el fomento de tecnologías vinculadas al manejo del agua y la capacidad institucional de investigación en la temática; el fortalecimiento del Sistema Nacional de Investigación en Salud Animal, del recurso Campo Natural y de la capacidad institucional para la investigación.

Los recursos que se destinan al financiamiento del INIA son significativos, alcanzando en el año 2014 unos 900 millones de pesos.

Instituto Pasteur de Montevideo

El Instituto Pasteur de Montevideo es una fundación sin fines de lucro cuya misión es la mejora en la salud humana y animal a través de la investigación en medicina molecular y sus aplicaciones biotecnológicas. En el periodo 2005 - 2009 se construyó la planta física y se instalaron modernos equipamientos de alta tecnología y en el periodo 2010 - 2014 se consolida la institución como un centro de investigación plenamente productivo.

Se estableció una red de alianzas a nivel nacional con instituciones como la Universidad de la República, INIA, LATU, Instituto Clemente Estable, etc. A nivel internacional forma parte de la prestigiosa Red Pasteur Internacional y mantiene fuertes lazos con instituciones regionales. En suma, el Instituto Pasteur de Montevideo representa un valor distintivo para Uruguay, que lo sitúa en el concierto internacional de la ciencia de excelencia y al mismo tiempo aplicada en las áreas de la salud y en temas productivos.

El Instituto cumple un rol importante para la captación y formación de recursos humanos, logrando repatriar decenas de jóvenes científicos al país, contribuyendo a generar una masa crítica en materia de

investigación, factor fundamental para una estrategia de desarrollo sustentable para el país. En materia educativa, el instituto actualmente forma a estudiantes de maestría, doctorado y postdoctorado, organiza cursos internacionales de alta especialización con más de 40 profesores extranjeros.

Se instalaron laboratorios de investigación y plataformas tecnológicas con equipamiento sofisticado, únicas en el país y abiertas al sector público y privado, habiéndose invertido desde 2010 en equipos de alta tecnología unos 6 millones de dólares en el periodo. El apoyo al FOCEM posibilitó la instalación de la primera incubadora biotecnológica del país, dando de esta manera un marco para las actividades de transferencia de tecnología del Instituto.

Se ha generado una importante cantidad de publicaciones de difusión internacional, estimándose que para el 2014 se concretarán unas 70 publicaciones, casi duplicando la cantidad de 2010. Además, se han realizado 3 solicitudes provisionales de patentes a nivel internacional.

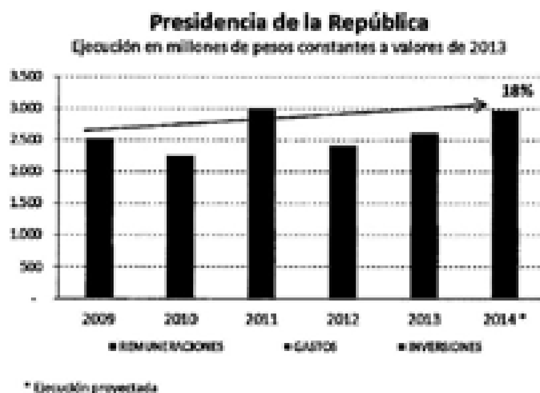
Acompañando el proceso de maduración del Instituto, en los últimos años se realizaron esfuerzos indispensables para que el crecimiento de la organización se diera en un marco ordenado y financieramente sustentable, desarrollándose sistemas de información, mejoras de procesos y en general de la gestión del organismo.

El Instituto se financia básicamente con aportes del Gobierno, que a la fecha ascienden a 95 millones de pesos, lo que significa un importante incremento respecto de los 50 millones que recibía en 2010. Adicionalmente, se recibieron en promedio anual unos 600 mil dólares por ventas de servicios de plataformas y unos 950 mil dólares por proyectos de investigación, incluyendo los financiamientos de la Unión Europea (Uruguay-Innova-ANII) y de FOCEM.

9. Otras asignaciones presupuestales

Presidencia de la República

El crecimiento de la ejecución presupuestal en este Inciso es del orden del 18% real respecto de la ejecución del año 2009, sin considerar el Sistema Nacional de Emergencia ni la partida destinada a Gobiernos Departamentales que ejecuta la Presidencia.



A efectos de analizar la ejecución de este Inciso, se reasignaron al Inciso 02 "Presidencia de la República" algunos créditos presupuestales que si bien están en el Inciso 24 "Diversos Créditos" por su carácter transversal, son ejecutados por la Presidencia de la República.

En este periodo se han fortalecido principalmente los recursos humanos del Inciso y las condiciones de funcionamiento de varias unidades ejecutoras como INE, ONSC, AGESIC y OPP.

Además, la Presidencia ha llevado adelante diversos proyectos de carácter transversal que han tenido fuerte apoyo presupuestal, como el Plan Juntos, los proyectos de Electrificación Rural, la Junta Nacional de Drogas, el Sistema Nacional de Emergencia, la Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV) y el Programa "Uruguay Crece Contigo".

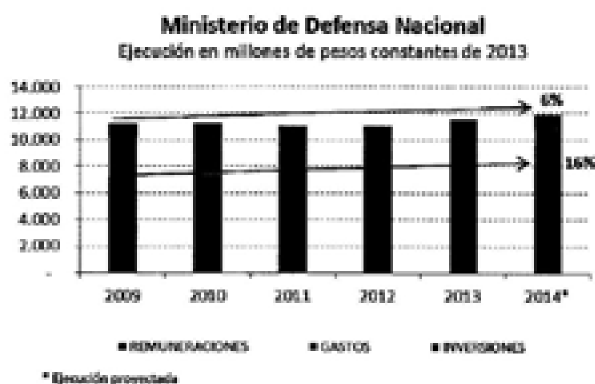
En materia de gastos e inversiones, hay que hacer mención al incremento dispuesto para 2011 de 290 millones de pesos para financiar el Censo 2011 y de 20 millones de dólares para posibilitar que el Poder Ejecutivo asumiera el pasivo generado en la construcción de la "Torre Ejecutiva".

Ministerio de Defensa Nacional

En la actualidad el 8% del gasto de la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución de la República se destina al Ministerio de Defensa Nacional. En el ejercicio 2014 su presupuesto habrá alcanzado un aumento real en el nivel de ejecución de un 6% respecto del 2009. Al considerar este porcentaje, hay que tener en cuenta

que en el ejercicio 2009 se habían verificado algunas inversiones de carácter excepcional. Si se compara con la ejecución depurando de esas inversiones extraordinarias, el incremento alcanza el 14%.

Las asignaciones que tuvo este Ministerio en las instancias presupuestales, por más de 1.200 millones de pesos se destinaron básicamente a incrementar las retribuciones del personal. La masa salarial representa más del 70% del gasto total del Ministerio, estimándose que al año 2014 esta se incrementará en un 16% real respecto de la ejecución del año 2009.



Para financiar aumentos salariales adicionales, en el Presupuesto se había previsto la reducción de hasta 6.500 cargos, de los que a la fecha, se suprimieron efectivamente 2.269 cargos. A diciembre de 2013 este Ministerio contaba con 27.851 cargos, de los cuales 26.864 estaban ocupados[132].

En conjunto, estas medidas han permitido importantes incrementos de salarios, que se han focalizado principalmente en las remuneraciones más bajas. A modo de ejemplo, un soldado de primera, que en el año 2010 percibía una remuneración nominal de 7.100 pesos, pasó a cobrar en 2014 13.000 pesos, lo que representa un incremento real del orden del 35%.

Estos incrementos de carácter general, se acompañaron con mejoras salariales específicas, para aquellos que desempeñan algunas funciones o cumplen algunos requisitos, asignándose para ello partidas en el Presupuesto y en la Rendición de Cuentas 2011. A modo de ejemplo, se autorizaron compensaciones para el personal de guardia y custodia protocolar; para la Policía Aérea; por asiduidad de vuelo al personal de la

[132] Los cargos ocupados se distribuyen en: Ejército 15.100, Armada 4.851, Fuerza Aérea 2.750, Sanidad 3.183 y otras reparticiones 980.

Fuerza Aérea y la Armada Nacional; por riesgo especial por desempeño de determinadas actividades (Grupo K9 San Miguel Arcángel de Perros de Trabajo Militar y personal de la Compañía Especial Antiterrorista (CEAT), personal rescatista de FAU); por permanencia a la orden del personal técnico de la DINACIA y para el personal militar afectado a la vigilancia de los establecimientos carcelarios. Asimismo se destinaron compensaciones al Personal Subalterno de Ejército y Fuerza Aérea que cumplan tareas especializadas, así como al personal embarcado y el del Cuerpo Fusileros Navales del Comando General de la Armada. Se aumentaron las partidas para horas docentes civiles del Ejército y DINACIA.

En lo que respecta a los funcionarios médicos del Hospital Militar, se les otorgó un incremento de la compensación creada por el artículo 103 de la Ley 18.362 del año 2008. En la Rendición de Cuentas de 2010 se destinó una partida de 154 millones de pesos con el fin de mejorar la compensación percibida, e incluir a todos los profesionales y auxiliares de enfermería que no la percibían.

En materia de inversiones, se destaca la compra de radares para el aeropuerto de Carrasco, que complementa la adquisición de los radares primarios realizada en el periodo anterior. También se incorporaron un simulador de vuelo, una aeronave para la Armada Nacional, y un helicóptero con equipamiento especializado para evacuaciones médicas.

Estas inversiones, de carácter extraordinario, fueron acompañadas de otras de carácter permanente en mantenimiento y reacondicionamiento, que en particular en el caso de la Fuerza Aérea, permitieron aumentar la cantidad promedio de aeronaves en condiciones operativas. También se han encaminado otras inversiones, cuyos objetivos son la refacción del Buque Escuela Capitán Miranda, el reacondicionamiento de las pistas del Aeropuerto de Durazno y la instalación de un Sistema de Vigilancia Costero, cuya adquisición se prevé para fines de 2014.

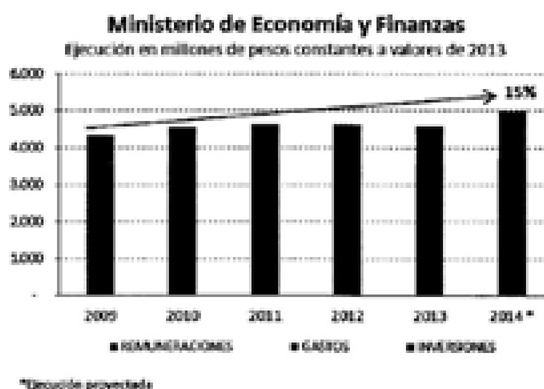
A fin de profundizar y acelerar el proceso de actualización de activos destinados a las actividades sustantivas del Ministerio, y como forma de obtener fuentes de financiamiento adicionales, se dispuso en el año 2014 la enajenación de dos inmuebles en Buenos Aires correspondientes a la Armada y Fuerza Aérea y uno en Chile, perteneciente a la Fuerza Aérea.

Es de señalar asimismo, que la Ley No. 19.158, de 25 de octubre de 2013 transforma la "Dirección Nacional de Meteorología" en un servicio descentralizado de acuerdo al artículo 220 de la Constitución de la

República, lo que deberá instrumentarse a partir de la vigencia del próximo Presupuesto Nacional.

Ministerio de Economía y Finanzas

La ejecución presupuestal de este Inciso aumentó en el orden del 15% real respecto de lo ejecutado en el año 2009.



Es importante destacar que en los últimos años, este Ministerio ha llevado adelante procesos sustantivos de mejora de gestión en todas sus dependencias. El proceso de modernización de la Dirección Nacional de Aduanas ha implicado un proceso de transformación y capacitación de los recursos humanos, mejoras edilicias, equipamiento y desarrollo de sistemas de gestión que faciliten los trámites, den mayor trasparencia, y al mismo tiempo contribuyan a mejorar la capacidad de control.

En cuanto a la Dirección General Impositiva, en este periodo se profundizó la reforma de la administración tributaria iniciada en el periodo anterior, cuando se estableciera la exclusividad de sus funcionarios. En este periodo se fortalecieron los recursos humanos, se mejoraron los sistemas de gestión, se impulsó la factura y los certificados electrónicos, se desarrolló la gestión de riesgos para la fiscalización y se intensificaron las giras inspectivas. Todo esto contribuyó para continuar reduciendo la evasión del IVA que pasó de guarismos del orden del 30% en 2005 a alrededor de un 13% en 2013, ubicando al Uruguay, junto con Chile, entre los países con tasas de evasión más bajas de la región, y generando de esta manera mayor cantidad de recursos para el despliegue de las políticas.

Además, se continuó con la modernización y sistematización de la gestión catastral, se institucionalizaron varias áreas sustantivas en la Dirección General de Secretaría, se iniciaron procesos de mejora de los sistemas en la Contaduría General de la Nación, se modernizó la Tesorería General de la Nación, se procuró fortalecer la función de la Auditoría Interna de la Nación, se buscó reposicionar a la Dirección Nacional de Loterías y Quinielas y se mejoró el funcionamiento de la Dirección Nacional de Comercio.

Ministerio de Relaciones Exteriores

Las competencias y ámbito de acción de esta Secretaría de Estado hacen que el análisis de la evolución de su presupuesto deba realizarse considerando especialmente el efecto de la evolución de la variable tipo de cambio. Dado que la mayor parte del gasto se realiza en el exterior, las alteraciones de los diferentes tipos de cambio pueden afectar la evolución de los gastos expresados en moneda nacional, y por tanto, las variaciones en el presupuesto expresadas en esa moneda no necesariamente implican resoluciones expresas de aumentos o disminuciones presupuestales.

Los incrementos establecidos en las leyes presupuestales fueron destinados principalmente al fortalecimiento de los recursos humanos de la Cancillería, lo que se ha acompasado con un proceso de mejora de gestión, que no hubiera sido posible, de no haberse iniciado un proceso de actualización tecnológica.

Cabe destacar la salarización de proventos realizada en 2012, que desliga los salarios de los funcionarios de la recaudación consular. Esta desvinculación permitió iniciar el proceso de cambio en los procedimientos de legalización, cuyo hito más destacable lo constituye la adhesión de Uruguay a "La Apostilla" de la Haya del año 1961, redundando en una disminución y simplificación de trámites consulares, con la consiguiente disminución de costos para los usuarios tanto en el país como en el exterior, y la liberación de tareas administrativas a recursos humanos radicados en las representaciones en el exterior, permitiendo mayor dedicación a tareas sustantivas, tales como la atención de los uruguayos en el exterior y las comerciales.

Con el objetivo de contribuir a un mejor servicio de los compatriotas residentes en el exterior, es que en coordinación con el Ministerio del Interior y el apoyo de AGESIC, se procura facilitar la gestión de pasaportes y cédulas de identidad en las delegaciones.

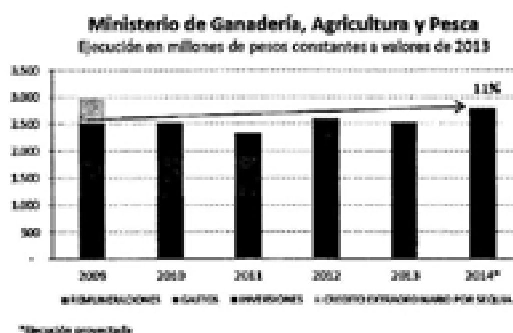
También para la mejora de procesos, ha sido necesario realizar inversiones en tecnología tanto de hardware como de software. Actualmente se está trabajando en la instalación y puesta en funcionamiento de un sistema de gestión (GRP) que permitirá contar con información más confiable y oportuna tanto de la gestión en Cancillería, como de las Delegaciones en el Exterior.

Merece mención las mejoras iniciadas en el edificio de Cancillería y la remodelación de la Casa Pérsico, que permitirá la reubicación de servicios, así como las gestiones de venta, tanto de la sede de la delegación en Buenos Aires como en Washington y Nueva York, que contribuirán al financiamiento del proceso de adecuación edilicia que está realizando el Ministerio.

Respecto a las contribuciones que Uruguay realiza a los Organismos Internacionales de los que es miembro y que son ejecutadas a través de este Inciso, debemos señalar que las mismas se han incrementado en forma significativa, dado que en julio de 2013 el Banco Mundial clasificó a Uruguay como un país de renta alta. Por este motivo, se pasó de abonar unos 6 millones de dólares por cuotas a los organismos internacionales, a tener que pagar más de 11 millones de dólares en 2014.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

Si comparamos la ejecución proyectada para 2014 con la del ejercicio 2009, el incremento es del orden del 11% real, excluyendo el gasto extraordinario en que se incurrió en 2009 para atender la sequía.



Los incrementos presupuestales han procurado paliar la complejidad salarial y el fortalecimiento en materia de recursos humanos del inciso, abordando tanto la creación de cargos y contratación de personal especializado, como el avance en el ordenamiento salarial. Los objetivos en esta área han sido por una parte fortalecer las capacidades del Ministerio como regulador y ejecutor de políticas de desarrollo agropecuario y por otra independizar la retribución que perciben los funcionarios de lo que los usuarios de los servicios pagan, habiéndose salarizado un monto significativo de proventos en el ejercicio 2013.

Debe tenerse en cuenta que en el ejercicio 2014 incide un importante proceso de salarización de retribuciones, que repercute en un incremento de créditos y de ejecución. También debe considerarse que la depuración del concepto de inversión realizada en el presupuesto incide en la composición por tipo de gasto, dado que en este Ministerio tienen elevada incidencia los proyectos financiados con endeudamiento externo, habiéndose reasignado créditos de inversiones hacia gastos de funcionamiento en el ejercicio 2011.

El fortalecimiento de capacidades es imprescindible a fin de acompasar los crecientes niveles de actividad del sector, apoyar las acciones que tienden a la sustentabilidad de los recursos naturales ante un uso más intensivo de los mismos, prever la adaptación al cambio climático, desarrollar acciones destinadas a apoyar a los pequeños productores rurales y adecuar la actividad de contralor a las exigencias crecientes de los mercados de destino de los productos agropecuarios.

Por su parte, el separar las retribuciones del personal de lo abonado por los usuarios por esos mismos servicios, permite por un lado asegurar la independencia de la tarea realizada, fundamentalmente en materia inspectiva, y por otro, posibilita la revisión y el ordenamiento de los precios cobrados a los usuarios.

En cuanto a la actividad realizada por esta Secretaría de Estado, es de destacar que la estrategia seguida por Uruguay para apoyar el desarrollo de productos con mayor valor agregado y el acceso a nuevos mercados de elevadas exigencias, requiere de esfuerzos permanentes y crecientes. En ello se inscriben las acciones en materia de trazabilidad, que permiten que hoy Uruguay sea el primer país con trazabilidad del 100% del ganado vacuno, así como los esfuerzos crecientes para asegurar el control sanitario, tanto animal como vegetal. En reconocimiento a este esfuerzo, en los últimos años se destacan la autorización para el ingreso de carnes a Corea del Sur, la autorización de México para el ingreso de leche en

polvo, la apertura formal del mercado ruso para la exportación de miel y otros productos de colmena y recientemente en 2014, el acceso de la carne ovina y de las frutas cítricas al mercado estadounidense.

En otra área de acción, se comienza el desarrollo del proyecto denominado "Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático" cuya iniciativa más trascendente para el sector está vinculada con el Proyecto de Desarrollo Ganadero, con intervenciones a nivel predial o multipredial para el abastecimiento de agua, abrevaderos, sistemas de riego, cuidado de suelos, planes de riego, manejo del campo natural y fortalecimiento de los productores a través de la incorporación a las cadenas productivas.

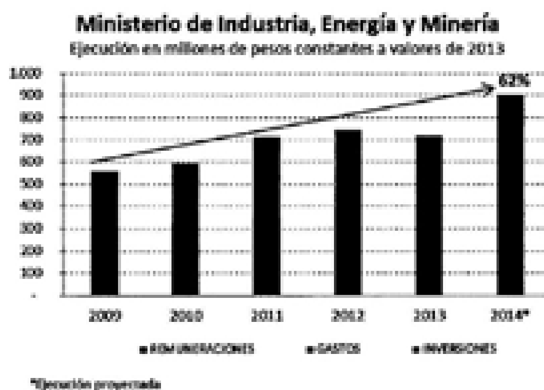
En materia de apoyos directos al sector productivo, se destaca el fortalecimiento del "Fondo de Fomento a la Granja" y su aplicación en el apoyo económico para diversos planes de negocios, en programas que procuran mejoras sanitarias que impactan en la calidad de la producción y en el estímulo para el desarrollo de seguros, de forma de gestionar mejor los riesgos, en lugar de administrar los daños.

En particular, debe resaltarse la rápida respuesta del Ministerio y la contribución aportada por el Fondo de Fomento de la Granja y el Fondo Agropecuario de Emergencia, en las recientes situaciones de emergencias climáticas. Estos apoyos fueron realizados no sólo a partir de aportes de Rentas Generales, sino que los recuperos de los préstamos otorgados por ambos Fondos, permitieron fortalecer las intervenciones. Las medidas desarrolladas implicaron no sólo una rápida evaluación de los daños y un apoyo a los pequeños productores a través de subsidios monetarios directos y a los productores mayores mediante subsidios en la tasa de interés de los préstamos, sino también la generación de incentivos para la contratación de seguros que permitan cubrir el área asegurada, la protección de las inversiones sectoriales y potenciar la incorporación de tecnología en las producciones granjeras.

A través del Programa Uruguay Rural, mediante herramientas como la extensión, la asistencia técnica y el financiamiento, el Ministerio se enfocó en la mejora del ingreso y la calidad de vida de los pobladores más vulnerables del medio rural, propugnando un rol activo del Estado para avanzar hacia un Uruguay productivo con justicia social. Es así que por ejemplo, en el 2013 se entregaron más de 3 mil microcréditos por 58 millones de pesos a pequeños productores rurales.

Ministerio de Industria, Energía y Minería

Este inciso ha tenido uno de los mayores crecimientos porcentuales de la Administración Central durante este periodo de gobierno, previéndose un crecimiento de la ejecución del orden del 62% real.



Los incrementos asignados en el presupuesto estaban destinados tanto al aumento en la dotación de recursos humanos, como a partidas de funcionamiento para llevar adelante acciones de política en diversas áreas de su competencia.

Entre las inversiones previstas por esta cartera cabe destacar dos proyectos particularmente relevantes: el primero consiste en el desarrollo de un Polo Industrial Naval, y el segundo es la realización de un relevamiento aerogeofísico, cuya finalidad es contar con un mayor conocimiento de los recursos mineros de todo el territorio nacional. Cabe mencionar, que en el año 2013 no se ejecutó la partida asignada para el relevamiento aerogeofísico.

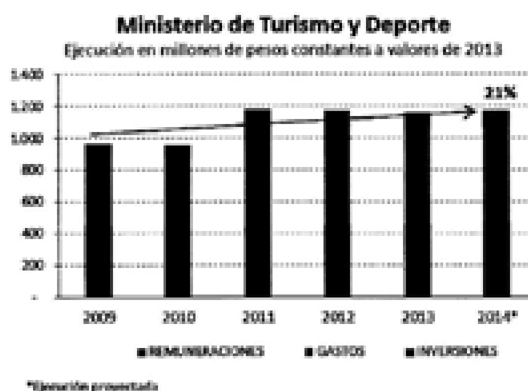
En materia de inversiones debe mencionarse que en el año 2010 el Ministerio adquirió un inmueble que le permitirá consolidar su sede y concentrar varias de sus oficinas que hoy se encuentran dispersas, previéndose que las obras de acondicionamiento del inmueble comiencen en el año 2014.

En sus áreas de competencia podemos destacar las acciones desarrolladas para impulsar la diversificación de la matriz energética, con el objetivo de asegurar el abastecimiento; el acompañamiento en los procesos de transformación de la industria tratando de amortiguar los efectos

negativos; y la aprobación de la Ley de Minería de Gran Porte que prevé reglas específicas para este tipo de proyectos, da garantías en materia de preservación del medio ambiente, y establece contribuciones especiales a las arcas estatales.

Ministerio de Turismo y Deporte

Se prevé que la ejecución de este Ministerio se incremente en un 21% en términos reales en el periodo 2010 - 2014. En el presupuesto se asignaron partidas para fortalecer sus recursos humanos, tanto a través de un proceso de adecuación de la estructura de remuneraciones, como mediante nuevas contrataciones y para inversiones, fundamentalmente en el área de deporte.



En materia de turismo, se incrementaron las acciones desarrolladas en el exterior para promocionar a Uruguay como destino turístico. En la región se llevaron adelante campañas focalizadas, atendiendo a la situación especial del mercado a que se estaba apuntando. Se llevaron adelante convenios con diferentes organismos para posicionar la marca "Uruguay Natural", así como también convenios para facilitar la conectividad aérea del país. Además, ante situaciones puntuales en la región, se llevaron adelante diversas medidas para incentivar el turismo, procurando amortiguar su impacto.

Asimismo, durante la temporada, se apoya la intensificación de la seguridad en la zona costera y la vigilancia de las playas. También se han desarrollado múltiples iniciativas para promover el turismo interno.

En el año 2012 culminó la primera etapa del proyecto "Mejora de Competitividad de Destinos Turísticos", el cual se concentró en las zonas

de Colonia, Rocha y la Región Termal. Durante el año 2013, comenzó la segunda etapa del proyecto, la cual se concentra en el desarrollo del turismo náutico en el Río Uruguay y la creación de coordinaciones regionales en Soriano-Río Negro, Salto-Paysandú y Rivera-Artigas.

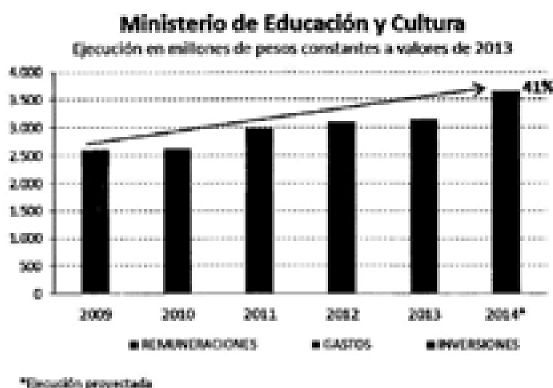
En el área de deporte, se priorizó el acondicionamiento de las plazas de deporte, con el propósito de que se consoliden como espacios de convivencia ciudadana e integración social, procurando en primer lugar el fortalecimiento de los recursos humanos que se desempeñan en ellas. Cabe recordar que en el periodo 2005 - 2009 se habían equiparado los salarios de los docentes de las plazas de deportes y del director de la plaza, con los del sistema de educación pública.

Asimismo, se dio un importante impulso al mejoramiento y desarrollo de la infraestructura de las plazas de deporte, destinándose unos 440 millones de pesos en el periodo 2011 - 2015 su modernización y a la construcción y techado de piscinas en diversas zonas del país. Como principales obras se destacan: i) el recapado de la pista de atletismo; ii) el cerramiento y climatización de cinco piscinas en localidades de Artigas, Montevideo, Paysandú, Rivera y Soriano, previéndose la culminación de dos más en Montevideo y Canelones para fines de 2014; iii) la construcción de una piscina abierta en el departamento de Rivera, previéndose la construcción de otra en Río Negro durante 2014; iv) la reconstrucción total de trece plazas de deporte en los departamentos de Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Lavalleja, Paysandú, Río Negro, Rivera y Salto; v) se instalaron treinta equipos de gimnasia autónomos, previéndose la instalación de setenta más en el correr de 2014. Las obras continúan, encontrándose a la fecha varias obras en proceso de licitación, adjudicación o construcción.

También se han fortalecido e institucionalizado algunos programas deportivos, que se entiende contribuyen al estímulo del deporte juvenil, promoviendo la integración social y la incorporación de valores.

Ministerio de Educación y Cultura

Los créditos presupuestales asignados a este Inciso se incrementaron en un 39% en el periodo 2009 - 2014, previéndose un crecimiento algo mayor en la ejecución, que se estima alcanzaría el 41% real. El importante incremento de los créditos se origina en la Ley de Presupuesto y en las Rendiciones de Cuentas y en modificaciones presupuestales adicionales para diferentes unidades.



La diversidad de competencias de esta Secretaría de Estado, se refleja en una estructura organizativa compleja, con unidades con diferente dimensión, capacidad de negociación, e incidencia presupuestal, lo que redunda en unidades con características muy disímiles dentro de un mismo inciso. Con ese punto de partida, se ha iniciado un reordenamiento institucional para mejorar el desarrollo de las actividades y la prestación de servicios, asumiendo el MEC su rol de rector y articulador de políticas en las áreas de Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura y Justicia.

La complejidad institucional se refleja en los recursos humanos, provocando una importante dispersión de niveles salariales entre las diferentes unidades y la existencia de múltiples modalidades contractuales. Con la finalidad de iniciar el abordaje de esta problemática de disparidad salarial, en el presupuesto se previeron partidas para los ejercicios 2011 y 2012, así como otros recursos adicionales con destino al fortalecimiento de los recursos humanos de diversas unidades del inciso.

Asimismo, se logró consolidar la Dirección de Educación como unidad ejecutora, procurando contribuir a que el MEC asuma un mayor rol en esta materia. Se asignaron recursos para el programa de becas de compromiso educativo, para horas docentes de educación no formal, fundamentalmente en los Centros de Capacitación y Producción (CECAP) y en el año 2012 se inició el programa de becas "Julio Castro" en coordinación con el Consejo de Formación en Educación de la ANEP, con la finalidad de estimular la carrera de magisterio. Cabe destacar, el rol que desempeñó este Ministerio, impulsando el proceso de creación de la Universidad Tecnológica, que suma esfuerzos para la descentralización de la educación y el acceso de los estudiantes a nivel terciario.

En materia de cultura, se destaca el fortalecimiento de la Dirección Nacional de Cultura y la realización de iniciativas muy diversas, que involucraron desde el desarrollo de Usinas Culturales y Fábricas de Cultura, hasta la creación de nuevos centros MEC, todo lo cual redunda en que la ciudadanía encuentre mejores condiciones y mayores estímulos para la creación, la producción artística y el disfrute de bienes y servicios culturales. La utilización creciente de la Ley de Mecenazgo, que otorga incentivos fiscales a las donaciones con fines culturales, también constituye una herramienta de incentivo de la actividad cultural. En este periodo se aprobó la Ley de creación del Sistema Nacional de Museos, con el objetivo de ordenar y sistematizar las instituciones que intervienen, procurando que los museos vuelvan a formar parte del circuito cultural y turístico.

En el año 2009 finalizó la construcción del Estudio Auditorio del SODRE, Dra. Adela Reta y en este periodo se enfrentó el desafío de ponerlo en funcionamiento. Se trabajó para el fortalecimiento de la gestión de la institución, a fin de consolidar el Auditorio como un centro cultural de referencia, que procura atraer espectáculos de calidad y hacerlos accesibles al público nacional. El desafío es que este proceso se realice en un marco que le de sustentabilidad en materia artística, de gestión y financiera. En este contexto es de destacar el relanzamiento del Ballet Nacional, con una intensa actividad artística, tanto en el propio Auditorio, como a través de sus giras nacionales e internacionales, logrando convocar al público y concitar un amplio reconocimiento.

La Televisión Nacional y las Radios del SODRE, han renovado su programación y la calidad de sus contenidos, con el fin de reposicionar la acción de los diferentes medios de comunicación estatales y se han adaptado las estructuras organizativas a las actividades realizadas.

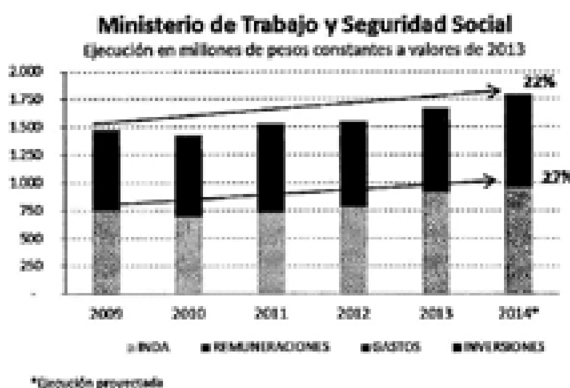
En el área registral se continúa con el proceso de informatización y digitalización de la Dirección General de Registros y del Registro de Estado Civil, priorizándose la mejora en la atención del ciudadano y facilitando las transacciones.

El 2013 constituyó un año importante para el fortalecimiento del Ministerio Público, habiéndose aprobado partidas presupuestales significativas en la Rendición de Cuentas 2012. Se crearon cargos, se procesaron los concursos, se estructuraron las fiscalías con los equipos de fiscales adscriptos y se desarrollaron programas de formación. A ello se agrega una importante inversión en materia informática en los años 2013 y

2014, con la finalidad de llevar adelante una actualización tecnológica que permita cambios en los procedimientos.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El presupuesto del Ministerio se incrementó en un 22% en términos reales respecto del año 2009, previéndose un incremento de la ejecución en una magnitud similar.



Los incrementos que este Inciso tuvo en la Ley de Presupuesto, se destinaron principalmente a fortalecer los recursos humanos, adecuando la dotación a los nuevos roles que el Ministerio está desempeñando. Entre estos, se destaca la participación en los consejos de salarios, el rol activo que ha asumido la Inspección General de Trabajo y la mayor presencia del Ministerio en el interior del país. La política en materia de trabajo es complementada con políticas de capacitación y reinserción laboral llevadas adelante por el INEFOP, organismo que cuenta con una importante disponibilidad de recursos para apoyar activamente estas acciones.

Por otra parte, en este periodo también se incrementaron en forma importante las asignaciones para el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), organismo cuyo presupuesto representa aproximadamente el 50% del total de los gastos del Ministerio. El INDA acumula un incremento de 27% en términos reales al año 2014 respecto de la ejecución del año 2009.

Repercuten en el INDA, y por tanto en el incremento de sus gastos, las políticas desarrolladas por otras instituciones a las que apoya con alimentos, tal es el caso de los centros CAIF y su ampliación por parte del

INAU, el incremento de refugios para personas en situación de calle a cargo del MIDES, así como la implementación de nuevos programas tales como "Uruguay Crece Contigo", que se ejecuta a través de Presidencia.

Desde el punto de vista de gestión, el INDA ha realizado cambios en la forma en que realiza las prestaciones, con el fin de facilitar el acceso a los beneficiarios. En particular, en 2012 se sustituye la canasta entregada a los pensionistas de bajos recursos por una prestación monetaria que se incorpora al pago de la pensión a través del BPS, pasando de 33 a 85 mil los beneficiarios.

En coordinación con el MIDES, se continuó el proceso de canalización de diversas prestaciones sociales a través del instrumento tarjeta alimentaria. En 2009 se había sustituido la entrega de canastas de alimentos del INDA en el marco de los programas de "riesgo social" por la Tarjeta Uruguay Social (TUS). A partir de junio de 2014 también se irá integrando en la TUS las actuales prestaciones de canastas entregadas en los programas de "atención a enfermos crónicos" y "riesgo nutricional". Este cambio de modalidad racionaliza y unifica los instrumentos, beneficia a los usuarios en tanto pueden decidir qué comprar y cuándo hacerlo y además, genera una reducción de costos de almacenamiento y distribución.

En la misma línea de acción, se redujo gradualmente la cantidad de comedores del organismo, sustituyéndose por la entrega de tickets de alimentación, con la consiguiente mayor utilización de éstos.

En materia de inversiones, el Ministerio ha realizado diversas reparaciones en el edificio central y en el INDA y ha desarrollado sistemas informáticos, con el fin de mejorar la gestión del Inciso.

Poder Judicial

En el último periodo de gobierno, este Inciso ha visto incrementado su presupuesto en un 15% en términos reales respecto del año 2009, lo que se agrega al significativo aumento del 51% que el Poder Judicial ya había tenido en el periodo 2004 - 2009. Por tanto, en el conjunto del periodo 2004 - 2014 el incremento presupuestal de este organismo alcanza el 73%.

Los incrementos presupuestales se destinaron mayormente a fortalecer los recursos humanos, aumentando la masa salarial en el orden del 86% en términos reales en el periodo 2004 - 2014.



En el periodo 2009 a 2014 el aumento de la masa salarial alcanza el 19% en términos reales, destinándose a incrementos salariales a través del ajuste de las partidas de presentismo e incompatibilidad absoluta y permanencia a la orden, así como a la creación de cargos. Estos abarcaron los principales ámbitos de acción de este Poder, creándose cargos de Magistrados, Mediadores, Defensores Públicos, técnicos, informáticos, administrativos y auxiliares, así como los cargos necesarios para nuevos Juzgados Letrados de Primera Instancia y Juzgados Letrados de instancia única en materia de trabajo, un Tribunal de Apelaciones en materia laboral y la creación de un Juzgado de Faltas, entre otros.

El Poder Judicial viene desarrollando una mejora en su gestión, informatizando y reorganizando los procesos, fortaleciendo la gestión administrativa, facilitando la gestión de la Suprema Corte de Justicia mediante la delegación de tareas administrativas no sustantivas, mejorando los servicios de tribunales y juzgados para disminuir el plazo de tramitación de los expedientes judiciales a efectos de ajustarlos a los tiempos establecidos en las normativas procesales.

Además, este organismo viene llevando adelante importantes inversiones para ampliar y adecuar su infraestructura edilicia. En total, en el periodo 2010 a 2014 se destinaron a inversiones, tanto edilicias como en tecnología, unos 733 millones de pesos a valores de 2013.

Tribunal de Cuentas

Para el Tribunal de Cuentas se dispuso un incremento por la Ley de Presupuesto de 46 millones de pesos a 2014 respecto la Línea de Base. De esta manera, el aumento acumulado en el periodo, es del orden del 27% en términos reales respecto a la ejecución del año 2009.

El mayor incremento se produce en forma sostenida en las remuneraciones, incrementándose la partida especial prevista por cumplimiento de compromisos de gestión, promoviendo el uso de este instrumento para el fortalecimiento institucional.

En los años 2011, 2012 y 2014 se fortalecieron en forma importante los recursos destinados a inversiones para la adquisición y refacción de un inmueble para ampliar la sede del organismo. También se han apoyado las inversiones en informática para el fortalecimiento de los sistemas de gestión. Adicionalmente, para apoyar la modernización de su gestión y la adecuación a los nuevos roles que ha asumido, el Tribunal de Cuentas cuenta con el apoyo del proyecto BID para los organismos de contralor, que presupuestalmente está imputado en el inciso 24 "Diversos Créditos".

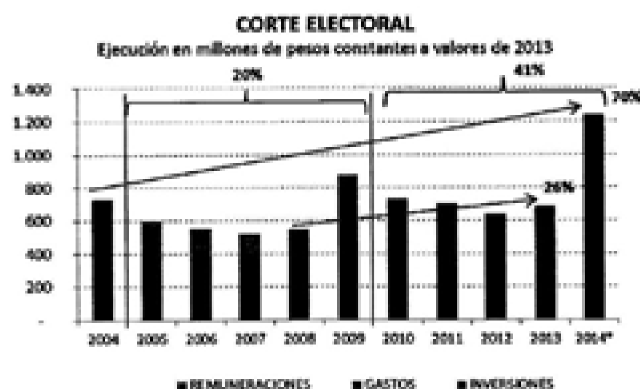
Corte Electoral

El nivel de crédito estimado para el 2014 incluye un incremento de 105 millones de pesos otorgado por el articulado del Presupuesto. Este aumento se concentra en remuneraciones y tiene como finalidad iniciar el proceso de reestructura del organismo y establecer un régimen de remuneración variable sujeta al cumplimiento de metas, procurándose estimular la finalización de la informatización del registro cívico en el menor tiempo posible.

También ha impactado en forma importante en la estimación de gastos para el ejercicio 2014, la aplicación del artículo 306 de la ley 19.149, que encomienda a la Corte Electoral la reglamentación de una nueva forma de retribución de trabajo realizado en extensión de la jornada laboral.

Los aspectos mencionados precedentemente, aunados a la realización de las elecciones internas y las nacionales, llevan a que al 2014 se produzca un incremento del gasto proyectado en remuneraciones del 35% en términos reales respecto al gasto del ejercicio 2009.

También en materia de inversiones se realiza un importante esfuerzo presupuestal con destino a la renovación del equipamiento necesario para los actos eleccionarios.



Tribunal de lo Contencioso Administrativo

El presupuesto asignó para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo un incremento de 16 millones de pesos para el año 2014. Los incrementos fueron destinados principalmente a la reestructura escalafonaria y salarial, perfeccionamiento académico, así como para la contratación de asistentes técnicos. A esto se agregan las mejoras que los funcionarios del Tribunal de lo Contencioso Administrativo perciben por equiparación con los funcionarios del Poder Judicial. En conjunto se estima que ello represente un incremento del orden del 34% real considerado respecto a la ejecución del año 2009.

Subsidios y Subvenciones - Inciso 21

A partir de la Ley de Presupuesto 2010 - 2014 se exponen en el Inciso 21 todas las asignaciones correspondientes a los Subsidios y Subvenciones con independencia del inciso que lo gestione. Esta modificación permitió explicitar claramente la totalidad del gasto por este concepto, reasignando los créditos desde los incisos.

Sin perjuicio de ello, la ejecución de estos subsidios se mantiene a cargo del inciso responsable de la política en función del área temática que le corresponda. A vía de ejemplo, el subsidio al Instituto Nacional de la Semillas (INASE), cuyo crédito presupuestal figuraba en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, se expone a partir de 2011 como Subsidio en el Inciso 21, pero continúa siendo administrado por esa Secretaría de Estado.

Los subsidios constituyen una categoría amplia, que comprende diferentes tipos de transferencias, con características y procedimientos de ajuste diferentes:

a) las partidas presupuestales destinadas a otras instituciones públicas que no integran el Presupuesto Nacional[133], como ser la Administración Nacional de Correos, la Administración de Ferrocarriles del Estado, la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande, la Agencia Nacional de Vivienda y el Instituto Nacional de Colonización, entre otros.

b) transferencias a instituciones públicas de derecho privado como ser el Plan Ceibal, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, el Centro Uruguayo de Imagenología Molecular, etc.

c) las rentas afectadas que tienen un destino específico para otros organismos fuera del Presupuesto Nacional, como el Fondo de Reconversión Laboral, el Fondo de Solidaridad y las rentas afectadas para el INIA o el Instituto de Colonización, etc.

d) los subsidios relacionados con la actividad productiva, como la prefinanciación de exportaciones, el Fondo Forestal y el subsidio al sector de la vestimenta establecido por la Ley 18.846.

e) las transferencias a múltiples organizaciones que cumplen un rol social, cultural, educativo o en materia de salud.

Diversas partidas salariales - Inciso 23 y otros

Bajo este concepto se incluyen partidas salariales aprobadas en normas presupuestales para los incisos de la Administración Central, cuya particularidad radica en que algunas son partidas globales, estando sujetas a distribución posterior entre los incisos, y otras que están asignadas a determinado organismo específico, pero su ejecución se encuentra sujeta al cumplimiento de alguna condición.

Dentro del primer tipo, es decir las que son sujetas a posterior distribución a los incisos, merecen mención las partidas asignadas en el Inciso 23 con destino a reestructuras (Art. 753 Ley 18.719) que ascendieron en el año 2011 a 100 millones de pesos, y que fueron incrementadas en 100

[133] Con excepción de las transferencias a la Seguridad Social, que se exponen en el Inciso 22.

millones de pesos adicionales para el año 2012 y 100 millones más para el año 2014. Esta asignación constituyó una herramienta importante para el financiamiento de los procesos de reestructura, adecuación de puestos de trabajo y nivelación de escalas salariales en diferentes organismos de la administración.

Un segundo elemento destacable es la asignación para asegurar mínimos salariales (Art. 754 Ley 18.719). En el marco del proceso de reestructuración de la función pública, en la Ley de Presupuesto se establece para los funcionarios civiles de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional que cumplan efectivamente cuarenta horas semanales de labor, una remuneración mínima de 16.722 pesos a valores de enero 2012. A efectos del financiamiento necesario para el cumplimiento de esa norma, se aprobó una partida de 155 millones de pesos a valores de enero 2012. Esta adecuación de retribuciones para alcanzar el mínimo salarial establecido se realizó en el año 2011, siendo en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas donde existió el mayor número de beneficiarios de esta medida, habiéndose utilizado 143 millones de pesos para atender la situación de su personal obrero.

Entre las restantes partidas asignadas en forma global, las más destacables son aquellas que financian la adecuación salarial del personal de confianza, así como el régimen de contratación de apoyo a los mismos.

Entre las partidas salariales asignadas en forma específica a los Incisos, se encuentran algunas cuyo objetivo era reducir las inequidades salariales existentes. Estas partidas, fueron ejecutadas enteramente en el año 2011 y 2012 en los Ministerios de Ganadería Agricultura y Pesca por 20 millones de pesos y en el Ministerio de Turismo y Deporte por 14 millones de pesos. El Ministerio de Educación y Cultura, que presentaba gran dispersión salarial entre sus unidades, contó con una partida de 30 millones para el año 2011, producto de asignación específica de 19 millones y reasignaciones de sus propios créditos, y de 19 millones de pesos adicionales para 2012.

Diversos Créditos - Inciso 24

El Inciso 24 incluye las erogaciones que por su naturaleza constituyen "Gastos Generales del Estado" y que por tanto no corresponde imputar a la actividad operativa de ningún inciso en particular. Se incluyen también aquellos gastos de carácter trasversal, es decir que se realizan

centralizadamente por parte de un inciso, pero que contribuyen a la operativa de varios ejecutores de política.

La mayor parte del gasto de este inciso corresponde a certificados de crédito emitidos por la DGI, que en el año 2013 representó un 46% del total. A su vez, las partidas con destino a los Gobiernos Departamentales, que se analizan posteriormente, representan un 24% del total del inciso.



Los gastos clasificados como "Salud" en el gráfico, corresponden al financiamiento de los actos médicos realizados a pacientes de ASSE a través del Fondo Nacional de Recursos, así como las transferencias al sistema integrado de salud (FONASA) para cubrir la insuficiencia financiera, partida que se incrementará en la medida en que se vaya produciendo la incorporación de los nuevos colectivos que son deficitarios.

Por su parte, el concepto "Otros" incluye diversos tipo de partidas, que habitualmente en los cuadros y gráficas de este informe se presentan reclasificadas hacia los diferentes incisos, pero aquí se mantienen dentro del Inciso 24 para poder verlo globalmente.

Algunas de estas partidas corresponden a los proyectos, que procuran reforzar acciones específicas en algunas áreas de gobierno, destacándose los ejecutados a través de la Presidencia de la República, como el "Plan Juntos", "Uruguay Crece Contigo", la Junta Nacional de Drogas, el Sistema Nacional de Emergencia y algunos proyectos destinados a apoyar al sector productivo.

También se incluyen algunas partidas que tienen carácter trasversal y están destinadas a consolidar las capacidades institucionales de los

organismos de la administración, como los programas de AGESIC para apoyar la incorporación de tecnología informática en toda la administración, la Agencia de Compras, así como algunos proyectos transversales que se ejecutan a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

Ejecutados por diversos Ministerios, según su competencia, se encuentran dentro del Inciso 24 "Diversos Créditos", la contraparte nacional del proyecto FOCEM destinado a la reconstrucción de la infraestructura ferroviaria, los recursos destinados al dragado del Canal Martin García y del Rio Uruguay, las contribuciones del país a los Organismos Internacionales, el Fondo de la Granja y el Fondo de Estabilización Energética, entre otros.

Fondo para el Desarrollo (FONDES)

En diciembre de 2010, la Ley 18.716 crea el Fondo para el Desarrollo (FONDES), con el fin de apoyar emprendimientos económicos con participación de los trabajadores en su dirección y su capital. El Fondo se nutre con el 30% de las utilidades anuales del BROU.

Los objetivos del FONDES son dar asistencia y soporte financiero a proyectos que considerándose viables y sustentables, sean definidos de interés por el Poder Ejecutivo, en particular aquellos que por el tipo de producto o actividad aporten a la comunidad y, fundamentalmente, los que incrementen la productividad de los factores de la empresa, con la finalidad de promover, desde el nivel microeconómico, la concreción de los lineamientos y objetivos estratégicos.

Los recursos del FONDES se destinan a apoyar emprendimientos económicos con participación de sus trabajadores en la dirección y en el capital de las empresas, en particular en los casos de autogestión, donde se conjuguen la propiedad del capital, la gestión empresarial y el trabajo en el mismo núcleo de personas, con especial atención a la reinversión de las utilidades con la finalidad de incrementar la productividad y favorecer la sustentabilidad.

El FONDES otorga financiamiento en cuatro modalidades: a) asistencia técnica no reembolsable; b) garantía de crédito; c) financiamiento y d) capital semilla y capital de riesgo. Dada la característica reembolsable de algunos de los fondos, en tanto se concreten los recuperos, ello contribuirá adicionalmente a la sustentabilidad del fondo.

El FONDES recibió transferencias por 3.018 millones de pesos, originados en las utilidades del BROU, correspondiendo 863 millones de pesos a las utilidades del 2010, 1.385 millones al año 2011 y 770 millones al 2012. Cabe mencionar, que las contribuciones del 2010 y 2011 corresponden al 30% de las utilidades del BROU y que la transferencia por el 2012 corresponde al 20% de las utilidades. Además, aún no se solicitó al BROU el monto correspondiente a las utilidades del 2013. Por tanto, este instrumento dispone de un significativo monto de recursos para poder destinar a los fines propuestos.

A la fecha, se han presentado al FONDES 39 proyectos, de los cuales 13 recibieron asistencia técnica y 18 han recibido financiamiento.

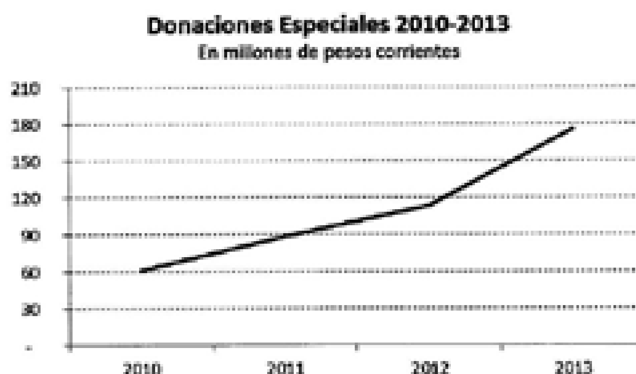
Donaciones especiales con exoneraciones fiscales

La Ley de Reforma Tributaria prevé la posibilidad que las donaciones realizadas a ciertas instituciones de enseñanza, salud y apoyo a la niñez, cuenten con exoneraciones tributarias especiales. Esta exoneración otorgada a los donantes implica una renuncia fiscal por parte del Estado equivalente al 83% del monto donado.

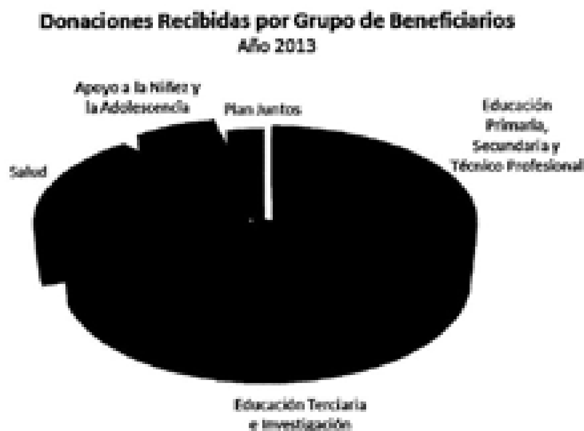
La ley determina qué instituciones o tipo de instituciones pueden recibir este tipo de donaciones, el contribuyente determina a cuál de esas instituciones aporta y el Estado contribuye con el 83% del aporte y el contribuyente con el 17%. Entendiendo que ésta constituye una herramienta valiosa, que puede tener un costo fiscal importante, es que en este periodo presupuestal se han introducido cambios a fin de ordenar el procedimiento y prever los costos.

En este sentido, se ha unificado el procedimiento para todos los organismos beneficiarios del régimen, fijando el 31 de marzo de cada año como plazo máximo para la presentación de los proyectos pasibles de ser promovidos, lo que permite determinar el monto máximo de exoneraciones para cada año, atendiendo a los proyectos presentados y a las posibilidades fiscales y asignándolo a las diferentes instituciones beneficiarias.

La utilización de este instrumento se viene intensificando en los últimos años, como se puede apreciar en la gráfica siguiente, alcanzando las donaciones en el año 2013 los 178 millones de pesos, con un costo fiscal de 148 millones de pesos.



La ley establece qué instituciones específicas o qué tipo de actividades pueden recibir este beneficio. En el año 2013, el 39% fue destinado a instituciones de educación terciaria e investigación, el 30% a instituciones que se dedican a la educación primaria, secundaria y técnico profesional, y el 20% a organismos vinculados a la atención de la salud.



Para ser beneficiarias de Donaciones Especiales, las instituciones habilitadas deben presentar proyectos ante el Ministerio de Economía y Finanzas en forma previa a la recepción de la donación, donde se debe establecer el destino de los fondos donados y un plazo estimado de ejecución.

El siguiente cuadro resume las instituciones que presentaron proyectos en el año 2013, los montos aprobados y las donaciones efectivamente recibidas. Cabe señalar, que algunas instituciones autorizadas a recibir donaciones especiales no presentaron proyectos, mayormente por ser beneficiarias también de subsidios directos del Presupuesto Nacional, ante lo cual debieron optar por uno u otro régimen.

DONACIONES ESPECIALES: PROYECTOS PRESENTADOS, MONTOS APROBADOS Y DONACIONES RECIBIDAS POR BENEFICIARIO			
GRUPOS DE BENEFICIARIOS	CANTIDAD DE PROYECTOS	MONTO APROBADO	DONACIONES RECIBIDAS
EDUCACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y TÉCNICO PROFESIONAL	**9**	**72.712.327**	**52.983.755**
ANEP	5	24.100.000	4.685.237
LICEO JUBILAR	1	12.000.000	11.832.420
COLEGIO MA. AUXILIADORA	1	950.000	950.000
FUNDACIÓN IMPULSO	2	35.662.327	35.516.098
EDUCACIÓN TERCIARIA E INVESTIGACIÓN	**241**	**133.242.447**	**69.734.817**
UDELAR - OFICINAS CENTRALES	2	2.060.000	1.749.600
FACULTAD DE AGRONOMIA	4	2.000.000	794.812
FACULTAD DE ARQUITECTURA	4	5.000.000	3.823.700
FACULTAD DE CIENCIAS	3	1.850.000	564.835
FACULTAD DE CIENCIAS EC. Y ADM.	7	13.330.425	10.000.000
FACULTAD DE INGENIERÍA	2	2.500.000	-
FACULTAD DE ODONTOLOGÍA	4	4.400.000	3.968.125
FACULTAD DE QUÍMICA	7	1.444.575	745.000
FACULTAD DE VETERINARIA	1	250.000	-
FUNDACIBA	5	1.000.000	223.139
FUNDACIÓN DE APOYO AL INSTITUTO CLEMENTE ESTABLE	16	6.361.920	2.018.989
FUNDACIÓN EDICIONES DE FAC. MEDICINA	1	1.000.000	282.500
FUNDACIÓN JULIO RICALDONI	6	5.000.000	1.241.350
FUNDACIÓN MANUEL PÉREZ	33	12.604.434	8.146.120
FUNDACIÓN MANUEL QUINTELA	41	7.441.093	4.998.374
HOSPITAL DE CLÍNICAS	4	-	-
INSTITUTO UNIVERSITARIO CLAEH	23	10.000.000	454.500
UNIVERSIDAD CATÓLICA	46	20.000.000	8.788.738
UNIVERSIDAD DE LA EMPRESA	18	10.000.000	2.225.250
UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO	7	12.000.000	10.780.321
UNIVERSIDAD ORT	7	15.000.000	8.929.464
SALUD	**11**	**41.000.000**	**35.605.778**
FUNDACIÓN ÁLVAREZ CALDEYRO BARCIA	9	10.000.000	4.605.778
FUNDACIÓN PORSALEU	1	1.000.000	1.000.000
FUNDACIÓN TELETON	1	30.000.000	30.000.000
APOYO A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA	**15**	**24.451.618**	**15.756.023**
ALDEAS INFANTILES	1	9.670.000	5.879.432
FUNDACIÓN NIÑOS CON ALAS	12	7.853.520	5.828.493
GURISES UNIDOS	1	1.428.098	1.428.098
INAU	1	5.500.000	620.000
PLAN JUNTOS	**4**	**37.175.000**	**6.252.080**
PLAN JUNTOS	4	37.175.000	6.252.080
TOTAL GENERAL	280	308.581.392	[illegible]

10. Transferencias a los Gobiernos Departamentales

En el Presupuesto Nacional 2010 - 2014, se llegó por segunda vez, a acuerdo entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales en relación a los diferentes componentes de las transferencias entre ambos niveles de gobierno.

En el periodo 2005 - 2009 se habían ordenado las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, incrementándose significativamente las transferencias, simplificándose sustancialmente el régimen, dándole trasparencia a la determinación de las partidas y previsibilidad en la oportunidad de pago de las mismas.

En el periodo 2010 - 2014 se siguieron incrementando significativamente los recursos destinados a los Gobiernos Departamentales, tanto por el aumento de las partidas acordadas en oportunidad del presupuesto, como por la incorporación de nuevas transferencias (participación de los Gobiernos Departamentales en la recaudación del Impuesto al Patrimonio sobre el sector agropecuario), así como el incremento de otras (subsidio al alumbrado). Asimismo, se profundizan las líneas de acción conjunta entre ambos niveles de gobierno, lográndose avances significativos por ejemplo, en la unificación de las patentes a nivel nacional.

En los últimos diez años, el total de recursos que el Gobierno Nacional transfiere a los Gobiernos Departamentales más que se duplicó en términos reales, aumentando 119% en el periodo 2004 - 2014. Además de haberse incrementado en forma importante, el monto en sí es significativo, ascendiendo el conjunto de las partidas a 11.330 millones de pesos en 2013, frente a 6.936 en el año 2009.



(*) Otros incluye subsidio alumbrado, caminería forestal de MTOP y la partida para alcaldías.

A continuación se detallan las diferentes partidas que componen las transferencias a los Gobiernos Departamentales:

• **Literal C) del artículo 214 de la Constitución de la República:** el monto a transferir se fijó en un 3,33% del total de ingresos del Gobierno. Se estableció además, que la diferencia entre el 2,9% y el 3,33% estará sujeta al cumplimiento de compromisos de gestión, que como mínimo deben comprender el estar al día con los consumos corrientes de los Entes y el cumplimiento de las resoluciones adoptadas en forma unánime por el Congreso de Intendentes.

El total de recursos correspondientes al año 2013 por el Literal C) del Artículo 214 de la Constitución, ascendió a 8.390 millones de pesos, lo que marca un crecimiento importante respecto de los 5.158 millones correspondientes al año 2009, implicando un aumento de casi 30% en términos reales en los últimos cuatro años. De esta forma, los Gobiernos Departamentales participan del aumento de los ingresos del Gobierno Central, asociados tanto al crecimiento del nivel de actividad, como a los esfuerzos para mejorar la administración tributaria.

La distribución de los recursos entre los diferentes Gobiernos Departamentales aprobada en la Ley de Presupuesto, correspondió a la propuesta del Congreso de Intendentes y responde principalmente a la resultante de la aplicación de los criterios de población, superficie, inversa del PIB y necesidades básicas insatisfechas, y algunos ajustes puntuales.

• **Fondo de Desarrollo del Interior (FDI):** la Ley de Presupuesto incrementó la partida prevista en el numeral 2 del artículo 298 de la

Constitución de la República, que asigna recursos a los Gobiernos Departamentales para fomentar el desarrollo en el interior del país. Este monto pasó de 562 millones de pesos en 2009 a 1081 millones en 2014.

- **Caminería Forestal:** en el Presupuesto se fortaleció este programa que lleva adelante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, al que se asignaron 150 millones de pesos anuales a partir de 2011 para rehabilitación y mantenimiento de la red vial departamental.

- **Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios:** el Presupuesto asignó una partida anual de 50 millones de pesos para los años 2011 a 2014, que se distribuye entre los Gobiernos Departamentales en forma proporcional al número de municipios[134].

- **Subsidio al alumbrado público:** el subsidio que se había instaurado en el año 2008, había sido incremental hasta alcanzar el 30% de la facturación medida en el año 2011. Su diseño implicaba un estímulo al cambio tecnológico, y se abonaba siempre que el Gobierno Departamental se encontrase al día con el pago de estas obligaciones.

La Ley 18.870, de 23 de diciembre de 2011, incrementó este subsidio en 10% anual a partir de 2012, hasta alcanzar en 2014 un 60%. El incremento anual del porcentaje de subsidio está sujeto a que los Gobiernos Departamentales cumplan con los siguientes requisitos en forma incremental en los años sucesivos: en primer lugar, suscribir un convenio con UTE por el pago de las deudas anteriores a 2011; posteriormente, suscribir con OPP y UTE un Plan Departamental de Eficiencia Energética para el Alumbrado Público; y por último, para 2014 suscribir un Plan Departamental de Extensión y Mantenimiento de Porcentaje Medido del Alumbrado Público. En todos los casos deberá verificarse semestralmente que los planes acordados se encuentran dentro de los márgenes de ejecución previstos.

El costo de este subsidio se ha incrementado significativamente en los últimos años, alcanzando los 352 millones de pesos en 2013. Sin embargo, dado que se observa cierta lentitud en la concreción de los requisitos, se entiende que no ha alcanzado los niveles máximos, por lo cual se prevé que sea creciente en ejercicios futuros.

[134] Esta partida está expresada a valores de enero 2010 y se ajusta anualmente en base al Índice de Precios al Consumo.

• **Fondo de Inversión Departamental:** la Ley 18.565 constituyó este fondo exclusivamente para el año 2009, con un aporte del Gobierno Nacional de 959 millones de pesos.

• **Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE):** entró en vigencia en el año 2012 y en el mismo se unifican a nivel nacional los aforos y las alícuotas según tipología de vehículos. Para viabilizar este cambio histórico, se creó el Fondo Nacional de Unificación del Tributo de Patente de Rodados, comprometiéndose el Gobierno Nacional a aportar en el periodo 2012 a 2015 los montos necesarios para asegurar que ninguno de los Gobiernos Departamentales perciba una recaudación inferior a la que recaudaron en el año 2010 por este concepto. Adicionalmente, el Gobierno Nacional asume los costos de gestión y administración del sistema, incluyendo los costos del sistema informático, la publicidad y las comisiones de los agentes de cobranza.

El costo de este nuevo sistema es decreciente, en la medida que los nuevos empadronamientos incrementan la recaudación propia de las Intendencias y por tanto reducen el aporte del gobierno al Fondo de Unificación de Patentes. En el mediano plazo serán de cargo del Gobierno Central solamente los costos de administración del nuevo sistema. En el año 2012 el costo del SUCIVE ascendió a 729 millones, que en el año 2013 se redujeron a 424 millones.

• **Impuesto al Patrimonio del sector agropecuario:** a partir del ejercicio 2013, la Ley 19.088 grava con el impuesto al patrimonio a las explotaciones agropecuarias, destinándose a la UTEC el 10% de su producido, a los Gobiernos Departamentales el 90% de lo recaudado en el año 2013 y 45% de lo recaudado en el segundo y tercer año; al MTOP el 45% de lo recaudado en los años 2014 y 2015. A mediados del año 2014 se envió un proyecto de ley por el que se transfiere a los Gobiernos Departamentales hasta 15 millones de dólares de la parte del impuesto al patrimonio que le corresponde al MTOP en el año 2014. Las partidas destinadas a los Gobiernos Departamentales tienen por destino apoyar proyectos de rehabilitación y mantenimiento de caminería departamental fuera de las zonas urbanas, incluyendo la adquisición de maquinaria vial.

• **Partida extraordinaria para caminería:** en el año 2014 se aprobó una partida extraordinaria de 230 millones de pesos para apoyar la reparación de los daños en la caminería provocados por las inundaciones del mes de febrero en algunas zonas del país.

Además del relacionamiento financiero, se han fortalecido las instancias de cooperación y complementación entre ambos niveles de gobierno. Estas se ven estimuladas también por el incremento de los recursos presupuestales destinados por los organismos nacionales a mayor presencia en el interior del país, como MTOP, MVOTMA, MGAP, ANEP, ASSE, INDA, INAU, entre otros. Es de destacar particularmente los diferentes programas que desarrolla la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el territorio nacional y el papel fundamental que cumplen las empresas públicas en este sentido.

Los esfuerzos para apoyar el desarrollo productivo se complementan además con los incentivos tributarios otorgados al amparo del régimen de promoción de inversiones, que valoran especialmente la radicación de inversiones en el interior del país.

A continuación se presentan algunos cuadros que detallan la información para el año 2013 de la totalidad de las partidas que les corresponde a cada Gobierno Departamental, así como un detalle rindiendo cuenta de la partida por el artículo 214 de la Constitución.

TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES - AÑO 2013
Artículo 214 y 298 de la Constitución y otras partidas
[illegible]

Intendencias	Total Art. 214 (1)	Municipios (FIGM)	Mantenimiento Red Vial Nacional y subnacional [illegible]	Fondo de Desarrollo del Interior	[illegible] (2)	Alumbrado	Otros (3)	Total	Estructura en %
Artigas	412	7	4	60	55	2	0	540	4,8%
Canelones	710	47	11	142	116	20	52	1.086	9,6%
Cerro Largo	426	7	11	70	64	1	0	580	5,1%
Colonia	353	19	5	32	53	4	0	471	4,2%
Durazno	373	11	8	49	53	1	0	500	4,4%
Flores	204	5	2	18	29	1	0	259	2,3%
Florida	329	8	9	43	46	1	0	437	3,9%
Lavalleja	326	13	13	45	53	1	0	449	4,0%
Maldonado	563	29	6	28	40	6	72	742	6,6%
Montevideo	1.083	111	1	0	52	6	215	1.467	13,0%
Paysandú	467	10	12	60	60	2	0	610	5,4%
Río Negro	347	6	12	35	40	1	0	441	3,9%
Rivera	384	3	17	71	44	2	0	521	4,6%
Rocha	364	16	7	42	45	3	4	480	4,2%
Salto	493	21	6	71	61	4	0	658	5,8%
San José	306	18	5	41	44	1	0	415	3,7%
Soriano	385	9	5	39	45	1	0	484	4,3%
Tacuarembó	462	7	10	34	71	1	0	585	5,2%
Treinta y Tres	331	8	5	42	40	1	0	427	3,8%
Gastos adm.	18			19			121	159	1,4%
Total	8.371	352	149	961	990	62	424	11.300	100%
Estructura en %	74%	3%	1%	9%	9%	1%	4%	100%	

(1) La ejecución 2013 incluye la partida del Artículo 214 más la subejecución del PDGS del año 2012, menos la no ejecución por el mismo concepto del año 2013, que se paga en junio de 2014. El crédito previsto para PDGS en el año 2013 es de 390 millones de pesos de los cuales se ejecutaron 52 millones. Dado que forma parte de la partida del artículo 214 de la Constitución, los montos no ejecutados se distribuyen al conjunto de las Intendencias como parte de la partida complementaria de junio de 2014.

(2) Corresponde a la ejecución del proyecto de Rehabilitación y Mantenimiento de Caminería Departamental financiado con el 90% de la recaudación del impuesto al Patrimonio de Explotaciones Agropecuarias del año 2013 (Ley 19.088).

(3) Incluye lo transferido al Fondo de Compensaciones según la recaudación de cada Intendencia Departamental por concepto de patente de rodados, y comisiones de cobranza y gastos de administración del Sistema de Unificación del Tributo de Patente de Rodados.

PARTIDA PARA LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES
POR EL ARTÍCULO 214 LIT C) DE LA CONSTITUCION - EJERCICIO 2013

I - Cálculo de la Partida Intendencias Art. 214 Lit C) de la Constitución

Recursos a valores promedio 2012		232.353.511.427
Porcentaje		3,33%
Partida a valores 2012		7.727.381.937
Ajuste IPC 2013	8,58%	662.633.436
Total de la partida		8.390.015.373

Monto mínimo art 756 Ley 18.719		5.000.000.000
Ajuste IPC promedio 2010	6,70%	334.981.287
Ajuste IPC promedio 2011	8,09%	431.891.292
Ajuste IPC promedio 2012	8,10%	466.755.436
Ajuste IPC promedio 2013	8,58%	504.528.127
Total monto mínimo ajustado por IPC		6.738.061.262

II - Composición de la partida 2013

Art. 757 A) Ley 18.719 - MTOP Mdeo	11.250.689
Art. 757 B) Ley 18.719 - MTOP Interior	338.743.311
Art. 757 C) Ley 18.719 - FDGS	52.325.415
Resto de la partida - MEF	7.987.688.958
Total de la partida	8.390.015.373

Monto mínimo	2,90%	7.306.619.095
Compromiso de Gestión	0,43%	1.083.395.279
Total de la partida	3,33%	8.390.015.373

III - Ejecución de las partidas de inversión según el Balance de Ejecución Presupuestal 2013

Conceptos	Crédito	Ejecutado	Diferencia
Art. 757 A) Ley 18.719 - MTOP Mdeo	11.250.689	11.250.686	3
Art. 757 B) Ley 18.719 - MTOP Interior	338.743.311	338.743.181	130
Art. 757 C) Ley 18.719 - FDGS	390.139.025	52.325.415	337.803.610
Totales	740.133.025	402.325.282	337.803.743

IV - Ejecución de las partidas de inversión según el Balance de Ejecución Presupuestal 2012

Conceptos	Crédito	Ejecutado	Diferencia
Art. 757 A) Ley 18.719 - MTOP Mdeo	11.250.689	11.250.689	0
Art. 757 B) Ley 18.719 - MTOP Interior	338.743.311	338.743.287	3.024
Art. 757 C) Ley 18.719 - FDGS	390.139.025	70.870.841	319.262.184
Totales	740.133.025	420.864.817	319.264.208

V - Pagos realizados 2013

MES	Por ejercicio 2012			Por ejercicio 2013			TOTAL
	Cuota	Complemento	Total	Cuota	Complemento	Total	
Enero	355.000.000	238.923.931	593.923.931				593.923.931
Febrero		263.707.712	263.707.712	390.000.000		390.000.000	653.707.712
Marzo				390.000.000		390.000.000	390.000.000
Abril				390.000.000		390.000.000	390.000.000
Mayo				390.000.000		390.000.000	390.000.000
Junio		319.264.208	319.264.208	390.000.000	100.000.000	490.000.000	809.264.208
Julio				390.000.000	250.000.000	640.000.000	640.000.000
Agosto				390.000.000	100.000.000	490.000.000	490.000.000
Septiembre				390.000.000	250.000.000	640.000.000	640.000.000
Octubre				390.000.000	250.000.000	640.000.000	640.000.000
Noviembre				390.000.000	450.000.000	840.000.000	840.000.000
Diciembre				391.162.610	1.000.000.000	1.391.162.610	1.391.162.610
Enero/2014				390.000.000	500.000.000	890.000.000	890.000.000
Marzo/2014					68.719.738	68.719.738	68.719.738
Junio/2014					337.807.610	337.807.610	337.807.610
	355.000.000	821.895.850	1.176.895.850	4.681.162.610	3.306.527.348	7.987.689.958	9.164.585.808

TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES
ARTÍCULO 214 DE LA CONSTITUCIÓN - DISTRIBUCIÓN PARTIDA AÑO 2013 (1)
[illegible]

Intendencia	Cupo Art. 214	Subejecución FDGS año 2013	Caminería rural MTOP	Ejecución FDGS año 2013	Total Art. 214
Artigas	374	19	19	1	413
Canelones	664	34	41	2	741
Cerro Largo	384	20	23	1	427
Colonia	322	17	19	1	358
Durazno	337	17	19	4	378
Flores	183	9	10	2	205
Florida	297	15	16	1	330
Lavalleja	291	15	19	2	327
Maldonado	521	27	14	1	563
Montevideo	1.071	0	11	1	1.083
Paysandú	424	22	21	1	468
Río Negro	312	16	14	7	348
Rivera	350	18	16	2	385
Rocha	331	17	16	1	365
Salto	448	23	22	1	494
San José	276	14	15	1	306
Soriano	351	18	16	1	386
Tacuarembó	414	21	25	3	463
Treinta y Tres	301	15	14	1	332
Gastos adm.				18	18
Total	7.650	338	350	52	8.390

(1) La partida correspondiente al año 2013 corresponde al 3,33% de los recursos del Balance de Ejecución Presupuestal del año 2012 actualizado por IPC.

TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES
ARTÍCULO 214 DE LA CONSTITUCIÓN - EJECUCIÓN AÑO 2013 (1)
[illegible]

Intendencia	Cupo Art. 214	Subejecución FDGS año 2012	Caminería rural MTOP	Ejecución FDGS año 2013	Total Art. 214
Artigas	374	18	19	1	412
Canelones	664	32	41	2	739
Cerro Largo	384	19	23	1	426
Colonia	322	16	19	1	357
Durazno	337	16	19	4	377
Flores	183	9	10	2	204
Florida	297	14	16	1	329
Lavalleja	291	14	19	2	326
Maldonado	521	25	14	1	561
Montevideo	1.071	0	11	1	1.083
Paysandú	424	21	21	1	467
Río Negro	312	15	14	7	347
Rivera	350	17	16	2	384
Rocha	331	16	16	1	364
Salto	448	22	22	1	493
San José	276	13	15	1	306
Soriano	351	17	16	1	385
Tacuarembó	414	20	25	3	462
Treinta y Tres	301	15	14	1	331
Gastos adm.				18	18
Total	7.650	315	350	[illegible]	[illegible]

(1) La ejecución presupuestal 2013 incluye la partida del Art. 214 más la subejecución de FDGS del año 2012, menos la no ejecución por el mismo concepto del año 2013, que se paga en junio de 2014.

[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Artigas	19	1	6%
Canelones	33	2	6%
Cerro Largo	19	1	5%
Colonia	16	1	6%
Durazno	17	4	23%
Flores	9	2	26%
Florida	15	1	7%
Lavalleja	15	2	16%
Maldonado	26	1	4%
Montevideo	49	1	2%
Paysandú	21	1	6%
Río Negro	16	7	42%
Rivera	18	2	9%
Rocha	17	1	6%
Salto	22	1	6%
San José	14	1	8%
Soriano	18	1	6%
Tacuarembó	21	3	14%
Treinta y Tres	15	1	7%
Gastos adm.	12	18	148%
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

Fuente: OPP

[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Artigas	60	60	100%
Canelones	142	142	100%
Cerro Largo	70	70	100%
Colonia	32	32	100%
Durazno	49	49	100%
Flores	18	18	100%
Florida	43	43	100%
Lavalleja	45	45	100%
Maldonado	28	28	100%
Montevideo	0	0	-
Paysandú	60	60	100%
Río Negro	35	35	100%
Rivera	71	71	100%
Rocha	42	42	100%
Salto	71	71	100%
San José	41	41	100%
Soriano	39	39	100%
Tacuarembó	74	74	100%
Treinta y Tres	42	42	100%
Gastos adm.	30	19	66%
Total	[illegible]	[illegible]	[illegible]

Fuente: OPP

X. GESTIÓN PRESUPUESTAL

1. Ejecución presupuestal

a) Evolución del gasto presupuestal

La ejecución total del presupuesto durante el ejercicio 2013 ascendió a 288.152 millones de pesos[135]. Ello significa un incremento del 6,2% en términos reales respecto al ejercicio 2012, acumulando un crecimiento real del 22% desde el año 2009. En el año 2013 el gasto presupuestal del gobierno se sitúa en torno al 25% del producto.

En cuanto a la distribución por organismo, se observa que en el año 2013 el gasto de la Administración Central se incrementó un 3% real respecto al año anterior, en tanto que el gasto de los Organismos del Artículo 220 de la Constitución creció un 6% real respecto a 2012. Este mayor ritmo de crecimiento del gasto de los Organismos del Artículo 220 caracteriza todo el periodo 2004 - 2013, acumulando la Administración Central un aumento del 61%, en tanto los Organismos del 220 crecieron un 119% en el mismo periodo.

Los créditos presupuestales objeto de análisis en el presente capítulo, refieren a los créditos efectivamente ejecutados y contienen las asignaciones aprobadas en la Ley de Presupuesto Nacional 2010 - 2014 y las Rendiciones de Cuentas de 2010 a 2012, así como las reasignaciones realizadas desde las previsiones globales asignadas en el Inciso 23 y los incrementos de las partidas de carácter estimativo, tales como las transferencias a la seguridad social, los intereses de deuda y los certificados de crédito, entre otras.

Es importante señalar, que el análisis del presente capítulo se realiza con referencia a gasto y resultado presupuestales, en tanto que las metas fiscales se establecen y miden en base caja. Si bien ambos criterios son conciliables, son conceptualmente diferentes, y refieren a diferentes momentos del proceso.

En los cuadros siguientes se presenta la evolución de la ejecución presupuestal en el periodo 2004 - 2013.

[135] Se excluyen las partidas figurativas del Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones" y 24 "Diversos Créditos" que totalizan 2.943 millones de pesos en 2013.

CREDITOS PRESUPUESTALES EJECUTADOS AÑOS 2004 - 2013							
	Inciso	2005-2009		2010-2013		2005-2013	
		Variación real	Participación en la variación	Variación real	Participación en la variación	Variación real	Participación en la variación
2	Presidencia	82%	2%	3%	0%	88%	1%
3	Defensa	19%	3%	3%	1%	23%	2%
4	Interior	53%	8%	35%	9%	106%	9%
5	Economía y Finanzas	49%	3%	6%	1%	58%	2%
6	Relaciones Exteriores	-12%	-0%	-11%	-1%	-22%	-1%
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	50%	2%	-16%	-1%	26%	1%
8	Industria, Energía y Minería	78%	0%	30%	0%	132%	0%
9	Turismo y Deporte	45%	1%	20%	0%	74%	0%
10	Transporte y Obras Públicas	22%	2%	9%	1%	34%	2%
11	Educación y Cultura	54%	2%	20%	1%	84%	1%
12	Salud Pública	88%	1%	-2%	0%	84%	0%
13	MTSS	15%	0%	14%	0%	31%	0%
14	MVOTMA	28%	1%	45%	3%	85%	2%
15	Desarrollo Social	1035%	4%	48%	2%	1582%	3%
	Administración Central	**39%**	**29%**	**16%**	**17%**	**61%**	**23%**
16	Poder Judicial	51%	2%	11%	1%	68%	1%
17	Tribunal de Cuentas	51%	0%	14%	0%	72%	0%
18	Corte Electoral	20%	0%	-22%	0%	-6%	0%
19	T. Contencioso Adm.	40%	0%	26%	0%	76%	0%
25	ANEP	71%	22%	25%	14%	113%	19%
26	UDELAR	71%	6%	22%	3%	108%	4%
27	INAU	76%	4%	48%	4%	160%	4%
29	ASSE	88%	14%	32%	10%	148%	12%
31	UTEC	-	-			—	0%
	Organismos del art. 220	**73%**	**50%**	**26%**	**32%**	**119%**	**41%**
20	Intereses de la Deuda	-32%	-24%	3%	2%	-30%	-11%
21	Subsidios y Subvenciones	409%	7%	99%	9%	910%	8%
22	Transferencias a la Seguridad Social	9%	8%	22%	22%	33%	15%
24	Diversos Créditos	83%	10%	27%	19%	133%	14%
	Total Incisos 20 a 24	**10%**	**21%**	**22%**	**52%**	**35%**	**36%**
	TOTAL General	[illegible]	100%	22%	100%	57%	100%

CRÉDITOS PRESUPUESTALES EJECUTADOS AÑOS 2004 - 2013 (1)

[illegible]

	Inciso	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	[illegible]
2	Presidencia (2)	738	595	835	832	1.654	1.865	1.776	2.500	2.208	2.608	89%
3	Defensa	5.013	5.349	5.900	6.536	8.009	8.321	8.883	9.426	10.284	11.584	23%
4	Interior	4.460	4.773	5.308	6.543	7.632	9.474	10.927	12.772	15.073	17.304	106%
5	Economía y Finanzas	2.339	2.707	2.879	2.456	2.894	3.181	3.571	3.845	4.270	4.583	50%
6	Relaciones Exteriores (3)	1.485	1.627	1.549	1.495	1.595	1.750	1.700	1.807	2.066	2.098	-22%
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	1.086	1.730	1.297	1.537	1.801	2.224	1.991	1.599	2.337	2.541	26%
8	Industria, Energía y Minería	306	372	200	268	327	411	470	607	685	727	132%
9	Turismo y Deporte	334	346	373	405	742	717	755	1.008	1.091	1.163	74%
10	Transporte y Obras Públicas (4)	2.886	2.876	3.000	3.120	4.181	4.524	5.101	4.948	6.146	6.704	34%
11	Educación y Cultura	930	995	1.222	1.605	2.054	1.944	2.091	2.504	2.887	3.147	84%
12	Salud Pública (5)	304	301	525	548	742	786	900	955	917	1.051	84%
13	MTSS	680	728	684	782	1.140	1.090	1.119	1.030	1.430	1.476	31%
14	MVOTMA	1.455	1.312	1.757	2.009	2.232	2.577	3.846	4.033	4.432	5.086	85%
15	Desarrollo Social (6)	301	1.099	2.580	2.406	1.228	1.595	1.762	2.280	2.761	8.199	1582%
	Administración Central	**20.886**	**23.648**	**27.321**	**30.840**	**36.211**	**40.476**	**44.958**	**50.180**	**56.676**	**63.435**	**61%**
16	Poder Judicial	1.537	1.289	1.511	1.736	2.004	2.435	2.584	3.025	3.301	3.668	68%
17	Tribunal de Cuentas	133	130	149	174	198	249	280	345	380	386	72%
18	Corte Electoral	288	334	326	335	377	649	579	598	585	488	4%
19	T. Contencioso Adm.	35	37	43	47	50	67	78	94	116	114	76%
25	ANEP	9.280	10.098	11.455	13.924	17.754	23.050	23.678	27.972	32.027	37.236	113%
26	UDELAR	2.265	2.455	2.889	3.541	4.418	5.440	5.822	7.183	8.126	8.948	108%
27	INAU	1.387	1.512	1.712	2.209	2.739	3.397	3.767	4.750	5.657	6.784	160%
29	ASSE	4.459	4.806	6.024	7.258	9.607	11.789	13.796	16.102	18.508	20.979	148%
31	UTEC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50	---
	Organismos del art. 220	**19.140**	**20.632**	**24.109**	**28.320**	**37.295**	**46.024**	**50.605**	**60.131**	**68.793**	**78.615**	**119%**
20	Intereses de la Deuda	20.002	18.408	20.623	20.740	18.879	19.708	19.700	22.469	24.010	27.541	-30%
21	Subsidios y Subvenciones (7)	473	509	2.049	2.863	3.115	3.382	3.564	7.893	8.474	8.557	910%
23	Transferencias a la Seguridad Social	25.326	25.904	26.407	29.324	34.745	38.924	44.433	49.083	56.365	64.501	33%
24	Diversos Créditos (8)	10.250	11.579	14.503	18.432	22.210	26.058	28.737	28.601	35.478	44.007	133%
	Total Incisos 20 a 24	**57.249**	**56.316**	**63.600**	**70.559**	**78.450**	**88.033**	**96.494**	**107.475**	**124.333**	**143.906**	**35%**
	Total General	97.564	100.671	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Variación real anual		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	

(1) Corresponde a la ejecución efectiva de las partidas presupuestales asignadas para cada año.

(2) Presidencia: en la ejecución de 2011 incide el costo de la Torre Ejecutiva por 434 millones de pesos.

(3) MRREE: el gasto en pesos está afectado por la evolución cambiaria. Además, desde 2011 está afectado por la reasignación del subsidio de Uruguay XXI al Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones".

(4) MTOP: la ejecución del año 2010 incluye aumentos de tope de ejecución de 1.057, en 2012 de 174 millones y en 2013 de 47 millones de pesos. A partir de 2012 se incluye la ampliación del subsidio del boleto estudiantil.

(5) MSP: en los años 2004 a 2007 se exponen solamente las Unidades Ejecutoras que estaban en el MSP en 2009 y en ASSE las que fueron transferidas a su órbita. A partir de 2011, las modificaciones en la exposición de la información presupuestal implicaron reasignaciones de los subsidios canalizados a través del MSP (CHOLA, CUDIM, CHLC, etc.) al Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones".

(6) MIDES: en el 2004 se incluye "Infamilia", que antes era ejecutado por la Presidencia de la República.

(7) Subsidios y subvenciones: no se incluye las partidas figurativas por 2.779 millones de pesos en 2013.

(8) Diversos Créditos: las modificaciones en la exposición de la información presupuestal implicaron reasignación de algunas partidas hacia el Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones", como por ejemplo Plan Ceibal, ANII, etc. No se incluyen las partidas figurativas de este Inciso por 164 millones de pesos en 2013.

REMUNERACIONES - CRÉDITOS PRESUPUESTALES EJECUTADOS AÑOS 2004 - 2013

[illegible]

[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
2	Presidencia	295	269	567	506	506	677	771	856	1.047	1.240	320%
3	Defensa	3.232	3.542	3.818	4.296	4.788	5.338	5.749	6.619	7.285	8.228	55%
4	Interior	2.752	2.861	3.249	3.984	4.519	6.965	7.909	9.914	11.824	13.620	163%
5	Economía y Finanzas	1.555	1.551	1.758	1.963	2.277	2.602	2.864	3.041	3.300	3.560	64%
6	Relaciones Exteriores	781	741	806	843	900	1.032	978	1.045	1.141	1.200	-18%
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	452	516	550	640	727	840	828	1.001	1.068	1.145	34%
8	Industria, Energía y Minería	114	124	139	164	195	239	257	300	360	417	95%
9	Turismo y Deporte	171	189	192	212	278	318	349	387	425	461	41%
10	Transporte y Obras Públicas	139	141	182	227	263	289	309	481	588	804	257%
11	Educación y Cultura	588	646	727	846	1.008	1.135	1.266	1.559	1.815	1.980	79%
12	Salud Pública	87	92	110	137	176	236	336	379	422	458	167%
13	MTSS	182	201	230	280	377	428	468	552	594	644	87%
14	MVOTMA	46	50	64	79	130	148	165	197	230	258	199%
15	Desarrollo Social	0	7	32	54	70	109	157	164	182	207	-
	Administracion Central	9.994	10.820	12.246	14.137	16.209	20.335	22.466	26.518	30.233	34.295	82%
16	Poder Judicial	935	1.055	1.171	1.390	1.634	2.006	2.184	2.348	2.644	3.128	80%
17	Tribunal de Cuentas	98	105	131	158	176	225	249	268	309	355	93%
18	Corte Electoral	275	254	265	362	382	533	475	484	493	560	8%
19	T. Contencioso Administrativo	30	32	37	42	49	65	75	85	98	106	85%
25	ANEP	7.107	8.114	9.290	11.515	14.285	17.255	18.241	22.190	25.870	30.504	123%
26	UDELAR	1.791	1.862	2.266	2.600	3.408	4.199	4.872	5.528	6.294	7.063	119%
27	INAU	652	745	885	1.012	1.195	1.395	1.557	1.846	2.101	2.496	107%
29	ASSE	1.432	1.599	2.131	2.745	3.451	4.659	5.451	6.518	7.705	9.026	248%
31	UTEC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	—
	Organismos del art. 220	12.879	13.766	16.215	19.825	24.580	30.829	33.904	39.462	45.004	53.530	130%
24	Diversos Créditos	0	0	0	340	0	6	0	595	58	0	—
Total General		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

FUNCIONAMIENTO - CRÉDITOS PRESUPUESTALES EJECUTADOS AÑOS 2004 - 2013

[illegible]

[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Var % real 2004-2013
2	Presidencia	329	666	599	272	269	314	326	806	653	856	59%
3	Defensa	1.501	1.517	1.854	1.824	2.054	2.339	2.813	3.081	2.595	2.632	-7%
4	Interior	1.604	1.089	1.902	2.363	2.579	1.847	1.990	2.067	2.402	2.677	-15%
5	Economía y Finanzas	365	341	301	408	454	457	540	686	768	757	17%
6	Relaciones Exteriores	652	692	742	646	686	716	714	735	847	875	-19%
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	299	1.038	430	540	465	850	517	580	1.031	1.009	85%
8	Industria, Energía y Minería	50	46	51	83	166	147	140	248	308	295	215%
9	Turismo y Deporte	150	142	155	210	396	326	339	441	405	569	100%
10	Transporte y Obras Públicas	190	208	231	168	207	229	299	913	1.093	1.172	374%
11	Educación y Cultura	217	239	306	394	500	597	752	796	871	972	130%
12	Salud Pública	215	207	297	402	560	547	617	546	494	558	37%
13	MTSS	495	530	443	477	742	654	645	698	810	1.012	5%
14	MVOTMA	47	31	36	35	37	40	61	63	70	69	-22%
15	Desarrollo Social	0	931	2.067	2.117	3.003	1.078	1.503	2.033	2.541	2.912	-
	Administracion Central	6.615	8.037	9.090	9.641	10.079	10.279	10.619	12.402	14.875	16.517	48%
16	Poder Judicial	286	215	266	228	267	287	304	334	361	405	5%
17	Tribunal de Cuentas	20	16	15	15	20	22	29	31	26	23	-28%
18	Corte Electoral	99	72	57	54	58	108	92	98	79	100	-47%
19	T.Contencioso Admini	4	4	4	4	5	6	7	8	11	7	0%
25	ANEP	1.363	1.443	1.560	1.601	1.902	2.241	2.577	2.858	3.280	3.813	45%
26	UDELAR	488	518	515	707	708	804	825	980	1.125	1.157	39%
27	INAU	487	710	806	1.078	1.500	1.892	2.157	2.091	3.179	3.741	187%
29	ASSE	2.985	3.129	3.629	4.233	5.304	6.481	7.874	8.908	9.840	10.895	94%
31	UTEC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	—
	Organismos del art. 220	5.652	6.172	6.801	7.982	9.826	11.873	13.601	15.548	17.905	20.156	83%
20	Intereses de la Deuda	20.982	18.433	20.625	20.742	18.878	18.758	20.700	22.488	24.016	27.546	-40%
21	Subsidios y Subvenciones	475	507	2.049	2.863	3.119	3.832	3.584	6.090	7.286	7.817	781%
22	Transferencias a la Seguridad Social	25.726	25.904	26.432	29.324	34.785	38.924	44.453	49.080	56.365	64.502	33%
24	Diversos Créditos	9.105	10.850	13.935	16.961	19.637	23.653	26.550	26.701	34.325	42.985	137%
Total General		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

INVERSIONES: CRÉDITOS PRESUPUESTALES EJECUTADOS AÑOS 2004 - 2013 [illegible]												
	Inciso	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Var. real [illegible]
2	Presidencia (1)	215	159	269	214	824	824	681	898	467	608	52%
3	Defensa	279	290	484	390	1.089	764	821	451	544	708	33%
4	Interior (2)	165	170	157	288	542	682	1.028	792	765	1.008	413%
5	Economía y Finanzas	26	34	49	93	83	128	114	210	176	224	418%
6	Relaciones Exteriores	2	2	1	6	9	2	8	27	83	22	654%
7	Ganadería, Agricultura y Pesca (3)	317	216	337	557	669	554	547	395	297	356	-42%
8	Industria, Energía y Minería (4)	2	3	6	22	26	36	79	55	17	15	222%
9	Turismo y Deporte	33	12	25	43	73	55	67	179	170	113	54%
10	Transporte y Obras Públicas (5)	2.334	2.425	2.577	2.495	3.051	4.000	4.555	4.151	4.326	4.593	3%
11	Educación y Cultura	105	114	190	365	107	212	115	309	197	192	-8%
12	Salud Pública	2	2	18	9	6	13	27	40	50	62	1547%
13	MTSS (6)	2	3	6	6	28	10	6	51	26	22	399%
14	MVOTMA	1.369	1.191	1.457	2.258	2.044	2.389	3.620	3.778	4.163	4.759	83%
15	Desarrollo Social (7)	161	161	195	215	127	108	122	33	99	15	-90%
	Administración Central	**4.877**	**4.771**	**5.978**	**7.168**	**9.031**	**9.856**	**11.859**	**11.368**	**11.432**	**12.882**	**58%**
16	Poder Judicial	36	27	75	119	103	140	96	143	158	135	178%
17	Tribunal de Cuentas (8)	1	1	2	1	2	4	2	46	51	4	139%
18	Corte Electoral	30	8	9	15	56	9	18	56	51	34	-33%
19	T. Contencioso Adm.	1	1	2	1	5	1	1	1	2	9	8%
25	ANEP (9)	705	484	659	1.146	1.526	1.654	2.058	2.542	2.873	3.119	134%
26	UDELAR	82	75	304	331	302	487	425	673	706	729	371%
27	INAU (10)	7	25	49	119	83	130	53	214	207	347	3420%
29	ASSE (11)	82	38	300	285	932	599	471	688	885	767	597%
31	UTEC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—
	Organismos del art. 220	**917**	**634**	**1.095**	**1.818**	**2.929**	**3.024**	**3.128**	**4.722**	**4.835**	**5.127**	**190%**
20	Intereses de la Deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—
21	Subsidios y Subvenciones	0	0	0	0	0	0	0	1.300	1.238	1.140	—
23	Transferencias a la Seguridad Social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—
24	Diversos Créditos	645	690	568	1.031	2.525	1.396	2.187	1.229	1.137	2.341	95%
	Total general	[illegible]	[illegible]	7.641	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

(1) Presidencia: en la ejecución del 2011 incide el costo de la Torre Ejecutiva por 434 millones de pesos.

(2) MI: el nivel de ejecución en 2010 está afectado por una partida por única vez para obras en cárceles y en 2012 por 676 millones de pesos también para obras en establecimientos carcelarios que se están ejecutando.

(3) MGAP: la reducción de inversiones responde a la reclasificación hacia funcionamiento de algunas partidas financiadas con endeudamiento externo.

(4) MIEM: las inversiones correspondientes a los años 2010 y 2011incluyen la adquisición de un inmueble para la sede del MIEM.

(5) MTOP: la ejecución del año 2010 incluye aumentos de tope de ejecución de 1.057, en 2012 de 174 millones y en 2013 de 47 millones de pesos.

(6) MTSS: desde 2011 se han se realizado diversas refacciones de inmuebles del Ministerio.

(7) MIDES: las inversiones consideradas hasta el año 2010 corresponden básicamente a gastos de funcionamiento financiados con endeudamiento externo.

(8) Tribunal de Cuentas: en 2011y 2012 se incluyen 50 millones de pesos para la compra de un inmueble y otras inversiones.

(9) ANEP: a partir de 2011 las inversiones aumentan significativamente por asignaciones del Presupuesto Nacional y además por reasignación desde otros rubros a inversiones.

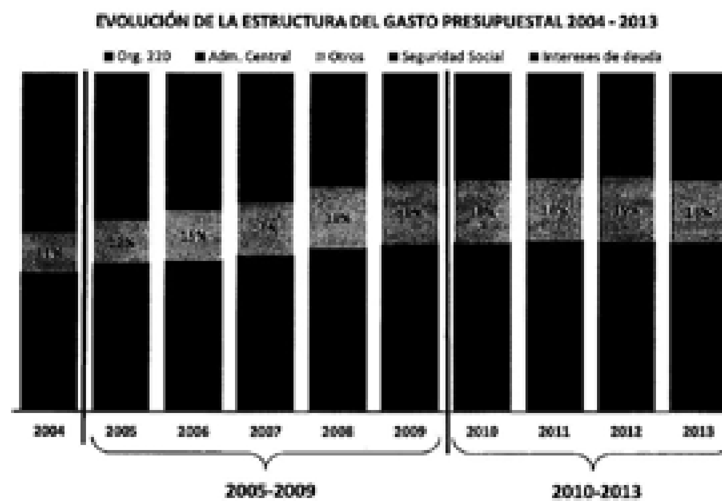
(10) INAU: a partir de 2011 las inversiones aumentan significativamente por asignaciones del Presupuesto Nacional. El nivel de ejecución en inversiones está afectado por una partida por única vez, otorgada en 2011 por "imprevistos" para obras de infraestructura necesarias para la puesta en funcionamiento del SIRPA por 300 millones que se está ejecutando en 2013 y 2014.

(11) ASSE: a partir de 2011 las inversiones aumentan significativamente por asignaciones del Presupuesto Nacional.

b) Recomposición del gasto en el periodo 2005 - 2013

Se distinguen dos periodos claramente diferentes. En el periodo 2005 - 2009 se modificó significativamente la estructura del gasto, reduciéndose el peso de los intereses de la deuda y de las transferencias a la seguridad social. Los intereses pasaron de representar un 21% del gasto total en 2004 a un 11% en 2009, cayendo 32% en términos reales. Las transferencias a la seguridad social, también redujeron significativamente su participación en el total del gasto, pasando de representar un 26% en 2004 a un 21% en 2009.

En el periodo 2010 - 2013 estos procesos no continúan, los intereses y la seguridad social mantienen su participación relativa. Los Organismos del 220 moderan el aumento de su participación, que pasa de 26% a 28%, en tanto la Administración Central la reduce levemente de 23% a 22%.



Estas fuertes reducciones en el peso de los gastos que tienen menor grado de discrecionalidad en el corto plazo, generaron un mayor margen para incrementar el gasto, orientado a las prioridades de gobierno.

Ello se reflejó principalmente en un incremento en la participación de los Organismos del 220 de la Constitución, entre los que se encuentran los organismos de la enseñanza y el principal prestador público de salud entre otros, cuya ejecución pasó del 20% del total del gasto en 2004 al 26% en 2009.

En la gráfica presentada anteriormente, en la categoría "Otros" se incluyen los gastos del Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones", del Inciso 24 "Diversos Créditos", así como también las Asignaciones Familiares cuyo crédito se encuentra registrado en el Inciso 22 "Transferencias a la Seguridad Social". Se incluye entonces en las Transferencias a la Seguridad Social exclusivamente la asistencia financiera a los organismos de seguridad social, las rentas afectadas que tienen como destino las instituciones de Seguridad Social y el costo de las pensiones graciables que abona Rentas Generales.

En el gasto de Administración Central por su parte, tanto en la gráfica anterior como en todo el análisis que se realiza en el presente capítulo, se incluye el gasto que se registra en los Incisos 02 al 15 y se adiciona el que estos Incisos ejecutan y que se registra en el Inciso 24.

c) Estructura del gasto presupuestal en 2013

En el total del gasto del año 2013, el correspondiente a la Administración Central representa el 22% del gasto, los Organismos del Artículo 220 de la Constitución representan el 28%, en tanto las transferencias a la Seguridad Social[136] representan un 22% y los intereses de la deuda un 10% de la ejecución total del presupuesto.



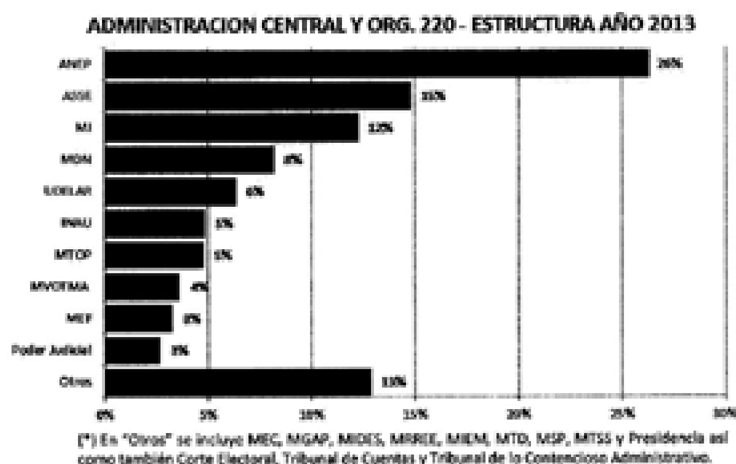
(*) Las Transferencias a la Seguridad Social, que corresponden al Inciso 22 incluyen las partidas por Asignaciones Familiares.

[136] Las transferencias a la Seguridad Social con criterio presupuestal, no incluyen los aportes personales y patronales de los funcionarios públicos, los cuales también contribuyen al financiamiento del sistema. Se incluyen en esta categoría las Asignaciones Familiares.

Por su parte, "Diversos Créditos", representa un 15% del total del gasto e incluye aquellos gastos generales del Estado que por su naturaleza no pueden imputarse a la actividad operativa de ningún inciso en particular, tales como los certificados de crédito de DGI, las partidas destinadas a los Gobiernos Departamentales, el financiamiento del déficit del FONASA y las transferencias al Fondo de Eficiencia Energética, entre otras.

En "Subsidios y Subvenciones", que se registran en el Inciso 21, se incluyen las partidas presupuestales otorgadas a instituciones que no integran el Presupuesto Nacional, es decir, las transferencias a Empresas Públicas deficitarias, a Personas Públicas No Estatales y a diversas instituciones privadas, que según su materia son supervisadas por los correspondientes Ministerios de referencia.

El total de gasto de la Administración Central y los Organismos del Artículo 220 de la Constitución ascendió a 142.246 millones de pesos en 2013. En ese total se destaca la participación de ANEP que representa un 26%, seguida por ASSE con un 15%, la UdelaR un 6% y el INAU un 5%. Dentro de la Administración Central, merece mención la participación del Ministerio del Interior, el cual representa un 12%, seguido por el Ministerio de Defensa Nacional con un 8%, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas con un 5% y el de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente con un 4%.



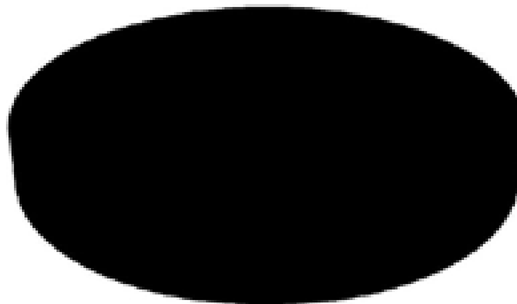
(*) En "Otros" se incluye MEC, MGAP, MIDES, MRREE, MIEM, MTD, MSP, MTSS y Presidencia así como también Corte Electoral, Tribunal de Cuentas y Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

d) Composición por tipo de gasto presupuestal en 2013

Si se analiza la composición de gastos de la Administración Central y los Organismos del Artículo 220, se destaca la elevada participación de las remuneraciones, que representan un 61% del total. Esta participación se ha incrementado en los últimos años, principalmente debido a que las prioridades establecidas en materia de educación, salud y seguridad, corresponde a áreas intensivas en recursos humanos, por lo que los incrementos de sus presupuestos, tienen gran incidencia en el aumento de la masa salarial.

Los gastos de funcionamiento por su parte, representan un 26% del total de gastos y las inversiones un 13%. Es necesario puntualizar que cuando se compara la evolución de las inversiones en el tiempo, debe tenerse en cuenta el ajuste del concepto de inversión realizado en la última Ley de Presupuesto. Con ese cambio se procuró que el concepto de inversión tienda a reflejar la formación de activos, ya que anteriormente se incluía como inversiones la totalidad de los gastos de funcionamiento financiados con endeudamiento externo.

ADMINISTRACION CENTRAL Y ORGANISMOS DEL 220
COMPOSICION DEL GASTO EN 2013



e) Síntesis de la Ejecución Presupuestal en el año 2013

En el año 2013 el monto del gasto ejecutado ascendió 288.152 millones de pesos, lo que representa un 95% del total de los créditos asignados.

Si se analiza la Administración Central[137], esta ejecutó 63.433 millones de pesos, lo que equivale a un 88% del total de los créditos asignados,

[137] Incluye la ejecución de los Incisos 02 al 15, así como la ejecución realizada por estos incisos de créditos asignados al Inciso 24 "Diversos Créditos".

produciéndose en general la mayor subejecución en las partidas salariales. Entre los incisos con mayores niveles de ejecución se destacan el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Desarrollo Social.

Por su parte, los Organismos del Artículo 220 de la Constitución ejecutaron 78.813 millones de pesos, lo que representa un 97% de los créditos asignados, destacándose ASSE, el Poder Judicial, ANEP y UdelaR, que presentan niveles de ejecución del orden del 98%. Al logro de esos altos niveles de ejecución contribuye la mayor flexibilidad que tienen los organismos del 220 para realizar reasignaciones de crédito, así como para la contratación de recursos humanos.

Las transferencias a la seguridad social y los intereses de la deuda totalizan una ejecución de 64.501 y 27.541 millones de pesos respectivamente, en tanto también se alcanzan niveles de ejecución cercanos al 100% en los Incisos 21 "Subsidios y Subvenciones" y el Inciso 24 "Diversos Créditos".

Si bien el análisis de los niveles de ejecución indica la capacidad que tienen las instituciones de concretar procesos de ejecución, es importante destacar que no es posible a partir de éstos, efectuar consideraciones respecto de la eficiencia y efectividad del gasto.

A continuación se presenta un detalle de los créditos presupuestales y del nivel de ejecución en el año 2013.

TOTAL DE CRÉDITOS PRESUPUESTALES Y EJECUCIÓN AÑO 2013

[illegible]

Inciso		Créditos Presupuestales Totales				Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución 2013
		Crédito Presupuestal	Reasignación Créditos Inciso 24 (1)	Refuerzos e Imprevistos	Total		
2	Presidencia	2.006	1.127	141	3.273	2.608	80%
3	Defensa	11.828	0	712	12.540	11.566	92%
4	Interior	17.899	0	1.403	19.302	17.304	90%
5	Economía y Finanzas	5.295	140	249	5.684	4.581	81%
6	Relaciones Exteriores	2.067	213	60	2.340	2.096	90%
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	2.099	283	117	3.099	2.541	82%
8	Industria, Energía y Minería	943	40	54	1.038	727	70%
9	Turismo y Deporte	1.222	0	178	1.400	1.168	83%
10	Transporte y Obras Públicas	6.333	0	742	7.075	6.704	95%
11	Educación y Cultura	3.286	0	477	3.763	3.147	84%
12	Salud Pública	1.160	0	160	1.319	1.058	80%
13	Trabajo y Seguridad Social	1.616	0	292	1.907	1.679	88%
14	MVOTMA	5.481	0	25	5.506	5.066	92%
15	Desarrollo Social	2.855	0	624	3.479	3.199	92%
	Administración Central	**64.689**	**1.802**	**5.233**	**71.725**	**63.433**	**88%**
16	Poder Judicial	3.790	0	9	3.799	3.658	96%
17	Tribunal de Cuentas	417	0	3	420	386	92%
18	Corte Electoral	739	0	26	765	688	90%
19	T.Contencioso Administrativo	120	0	1	121	114	94%
25	ANEP	37.466	0	668	38.134	37.236	98%
26	Universidad	8.720	90	295	9.105	8.948	98%
27	INAU (2)	7.150	0	310	7.421	6.784	91%
29	ASSE	19.380	269	1.736	21.385	20.979	98%
31	UTEC	0	185	0	185	10	5%
	Organismos del art. 220	**77.693**	**534**	**3.049**	**81.276**	**78.813**	**97%**
20	Intereses y gastos de la Deuda	27.541	0	0	27.541	27.541	100%
21	Subsidios y Subvenciones	8.173	0	979	9.153	8.957	98%
22	Transferencias a la Seguridad Social	64.505	0	0	64.505	64.501	100%
23	Partidas a Reaplicar (3)	12.240	0	-9.597	2.643	—	—
24	Diversos Créditos	47.375	-2.337	335	45.375	44.937	99%
	TOTAL	[illegible]	0	0	[illegible]	[illegible]	[illegible]

(1) Los créditos correspondientes al Inciso 24 "Diversos Créditos" cuya ejecución está directamente asociada a un inciso en particular, se expone en el inciso correspondiente.

(2) INAU: El nivel de ejecución en inversiones está afectado por una partida por única vez, otorgada en 2011 por "Imprevistos" para obras de infraestructura necesarias para la puesta en funcionamiento del SIRPA por 300 millones, que se está ejecutando en los años siguientes.

(3) El Inciso 23 "Partidas a reaplicar" corresponde a partidas cuya ejecución requiere su reasignación hacia otros incisos.

A continuación se analiza la ejecución presupuestal del año 2013, según los diferentes tipos de gasto: remuneraciones, funcionamiento e inversión, para todas las fuentes de financiamiento presupuestales, que comprende rentas generales, rentas con afectación especial y endeudamiento externo.

Se incluyen en el análisis la Administración Central y los Organismos del Artículo 220 de la Constitución, así como también los Incisos 21 "Subsidios y Subvenciones" y 24 "Diversos Créditos". Las partidas del Inciso 24, cuya ejecución está asociada a un inciso en particular, se exponen en el inciso correspondiente. Se excluyen del análisis las transferencias a la seguridad social y los intereses de la deuda.

Quedan comprendidos en el análisis de las cifras de los incisos, los incrementos presupuestales otorgados al amparo del artículo 41 de la Ley

17.930 "refuerzos de rubro" y las habilitaciones de crédito por "acontecimientos graves o imprevistos" en base al artículo 464 de la Ley 15.903 y por el artículo 27 de la Ley 19.149. La partida de refuerzos se ha destinado a cubrir los incrementos de precios de los gastos de funcionamiento y en menor medida a enfrentar ajustes en las previsiones originales de crédito.

Gastos de funcionamiento

El nivel de ejecución de gastos de funcionamiento ascendió a un 98% de las asignaciones otorgadas, totalizando 179.098 millones de pesos. En los organismos de la enseñanza, ASSE, INAU y el Poder Judicial, los niveles de ejecución son cercanos al 100%. Dentro de la Administración Central, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, presentan ejecuciones del orden del 98%.

Los incrementos otorgados al amparo del artículo 41 de la Ley 17.930 "refuerzos de rubro" para gastos de funcionamiento totalizaron 7.796 millones de pesos en 2013. Un 22% de dicho incremento se destinó a ASSE para cubrir los aumentos de precios, los ajustes de salarios de la Comisión de Apoyo y el Patronato del Psicópata, así como otros gastos necesarios para su funcionamiento.

Ha sido importante también el incremento otorgado mediante este mecanismo al Ministerio de Desarrollo Social, fortaleciendo sus recursos para el desarrollo de los diversos programas y de sus gastos de funcionamiento, así como al Ministerio de Transporte y Obras Públicas con destino al subsidio del boleto de estudiante.

En el Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones", los principales incrementos fueron destinados a la asistencia financiera a la Administración Nacional de Correos, el Plan Ceibal, la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande y la Administración de Ferrocarriles del Estado.

En el Inciso 24 "Diversos Créditos", los mayores incrementos se destinaron a fortalecer el Fondo de Fomento de la Granja gestionado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y a cubrir el incremento en las contribuciones que realiza el país a los organismos internacionales.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO - CRÉDITOS PRESUPUESTALES Y EJECUCIÓN AÑO 2013

[illegible]

Inciso		Créditos Presupuestales Totales				Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución 2013
		Crédito Presupuestal	Reasignación Créditos Inciso 24 (1)	Refuerzos e imprevistos	Total		
2	Presidencia	363	480	141	993	856	86%
3	Defensa	2.309	0	377	2.686	2.630	98%
4	Interior	2.117	0	604	2.721	2.677	98%
5	Economía y Finanzas	597	91	156	844	797	94%
6	Relaciones Exteriores	640	213	49	902	875	97%
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	695	283	111	1.088	1.039	95%
8	Industria, Energía y Minería	261	40	54	355	295	83%
9	Turismo y Deporte	485	0	172	658	589	90%
10	Transporte y Obras Públicas	551	0	742	1.293	1.177	91%
11	Educación y Cultura	552	0	406	958	939	98%
12	Salud Pública	442	0	145	587	553	94%
13	Trabajo y Seguridad Social	748	0	285	1.033	1.012	98%
14	MVOTMA	81	0	1	82	69	84%
15	Desarrollo Social	2.431	0	624	3.055	2.972	97%
	Administración Central	**12.311**	**1.115**	**3.868**	**17.294**	**16.517**	**96%**
16	Poder Judicial	400	0	9	409	405	99%
17	Tribunal de Cuentas	33	0	3	36	27	76%
18	Corte Electoral	81	0	26	107	103	97%
19	T.Contencioso Administrativo	7	0	1	8	7	92%
25	ANEP	3.167	0	668	3.836	3.813	99%
26	Universidad	1.159	0	0	1.159	1.157	100%
27	INAU	3.462	0	310	3.773	3.741	99%
29	ASSE	8.932	260	1.736	10.928	10.895	100%
31	UTEC	0	50	0	50	8	16%
	Organismos del art. 220	**17.242**	**310**	**3.754**	**20.806**	**20.156**	**97%**
20	Intereses y gastos de la Deuda	27.541	0	0	27.541	27.541	100%
21	Subsidios y Subvenciones	7.033	0	979	8.012	7.817	98%
22	Transferencias a la Seguridad Social	64.505	0	0	64.505	64.501	100%
23	Partidas a Reaplicar (2)	10.206	0	-7.896	2.311	—	—
24	Diversos Créditos	43.814	-1.425	295	42.684	42.565	100%
	TOTAL	[illegible]	[illegible]	0	[illegible]	[illegible]	[illegible]

(1) Los créditos correspondientes al Inciso 24 "Diversos Créditos" cuya ejecución está directamente asociada a un inciso en particular, se exponen en el inciso correspondiente.

(2) El Inciso 23 "Partidas a reaplicar" corresponde a partidas cuya ejecución requiere su reasignación hacia otros incisos.

Inversiones

En el año 2013 la ejecución ascendió a 21.280 millones de pesos correspondiendo a un nivel de ejecución del orden del 93% del total del crédito asignado a inversiones.

Los incisos más relevantes en la ejecución de este tipo de gasto, lo constituyen naturalmente el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, representando cada uno de ellos en el orden del 22% del total de las inversiones. Es de destacar que la Administración Nacional de Educación Pública ejecuta el 15% del total de las inversiones, haciéndolo tanto en forma directa, como a través del Fondo de Infraestructura Educativa constituido en la CND.

Con niveles de ejecución cercanos al 100%, se encuentran el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, UdelaR, ANEP, el Ministerio de Relaciones Exteriores y ASSE. Es importante señalar, que en el caso del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el porcentaje se calcula respecto del tope de ejecución.

Durante el año 2013 se otorgaron incrementos presupuestales con destino a inversiones, a través del mecanismo de "refuerzo de rubro", por 765 millones de pesos, encontrándose entre los principales destinos, el Ministerio de Defensa Nacional para la compra de un helicóptero sanitario y reparaciones en la pista de Durazno y para el Ministerio del Interior para obras en establecimientos carcelarios, comisarías y la incorporación de tecnología.

INVERSIONES - CRÉDITOS PRESUPUESTALES Y EJECUCIÓN AÑO 2013

[illegible] en millones de pesos [illegible]

Inciso		Créditos Presupuestales Totales				Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución 2013
		Crédito Presupuestal	Reasignación Créditos Inciso 24 (1)	Refuerzos e Imprevistos	Total		
2	Presidencia	134	520	0	654	638	98%
3	Defensa	427	0	316	743	708	95%
4	Interior	856	0	201	1.057	1.008	95%
5	Economía y Finanzas	116	49	79	244	224	92%
6	Relaciones Exteriores	11	0	11	22	22	99%
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	414	0	0	414	356	86%
8	Industria, Energía y Minería (2)	97	0	0	97	15	15%
9	Turismo y Deporte	137	0	3	139	113	81%
10	Transporte y Obras Públicas (3)	4.601	0	0	4.601	4.593	100%
11	Educación y Cultura	138	0	71	209	191	91%
12	Salud Pública	83	0	15	98	62	63%
13	Trabajo y Seguridad Social	18	0	5	23	23	98%
14	MVOTMA	4.959	0	25	4.983	4.739	95%
15	Desarrollo Social	43	0	0	43	19	45%
	Administración Central	**12.035**	**569**	**725**	**13.329**	**12.682**	**95%**
16	Poder Judicial	140	0	0	140	135	96%
17	Tribunal de Cuentas	4	0	0	4	4	85%
18	Corte Electoral	18	0	0	18	16	87%
19	T.Contencioso Administrativo	1	0	0	1	1	98%
25	ANEP	3.181	0	0	3.181	3.119	98%
26	Universidad	730	0	0	730	729	100%
27	INAU (4)	705	0	0	705	347	49%
29	ASSE	770	0	0	770	767	100%
31	UTEC	0	132	0	132	0	0%
	Organismos del art. 220	**5.550**	**132**	**0**	**5.682**	**5.117**	**90%**
20	Intereses y gastos de la Deuda	0	0	0	0	0	—
21	Subsidios y Subvenciones	1.140	0	0	1.140	1.140	100%
22	Transferencias a la Seguridad Social	0	0	0	0	0	—
23	Partidas a Reaplicar	765	0	-765	0	0	—
24	Diversos Créditos	3.352	-701	41	2.691	2.341	87%
	TOTAL	[illegible]	[illegible]	0	22.842	[illegible]	[illegible]

(1) Los créditos correspondientes al Inciso 24 "Diversos Créditos" cuya ejecución está directamente asociada a un inciso en particular, se exponen en el inciso correspondiente.

(2) MIEM: La subejecución corresponde al Proyecto 767 "Relevamiento Aerogeofísico de Alta Resolución".

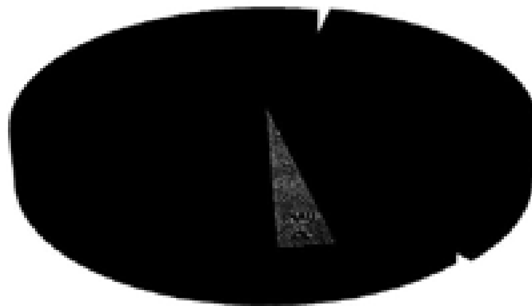
(3) MTOP: Se considera el "tope de ejecución".

(4) INAU: El nivel de ejecución en inversiones está afectado por una partida por única vez, otorgada en 2011 por "Imprevistos" para obras de infraestructura necesarias para la puesta en funcionamiento del SIRPA por 300 millones que se está ejecutando en los años siguientes. Adicionalmente en 2013 se realizaron reasignaciones desde otros rubros a inversiones.

Remuneraciones

Los créditos presupuestales asignados para remuneraciones totalizaron 87.774 millones de pesos, alcanzando el nivel de ejecución el 91%. De esa ejecución, el 35% correspondió a ANEP, 16% al Ministerio del Interior, 11% a ASSE, 9% al Ministerio de Defensa y un 8% a la UdelaR. Importa destacar que ASSE ejecuta además otras partidas salariales, como la Comisión de Apoyo y el Patronato del Psicópata, que están incluidas dentro de los gastos de funcionamiento.

GASTO EN REMUNERACIONES 2013



El nivel de ejecución de remuneraciones en la Administración Central fue del 83%, en tanto los Organismos del 220, que cuentan con mayor flexibilidad en esta materia, alcanzaron en general una ejecución en torno al 97%, como es el caso de ASSE, Poder Judicial, ANEP y UdelaR.

En materia de remuneraciones, los incrementos al amparo del artículo 41 "refuerzos de rubro" se encuentran limitados a la existencia de recaudación afectada específicamente a estos fines y por ende corresponden exclusivamente a la fuente de financiamiento 1.2 "Rentas con Afectación Especial".

En el año 2013 se otorgaron incrementos presupuestales por esta vía por 936 millones de pesos, destinados principalmente a cubrir los pagos al personal que presta el "servicio 222" y a UdelaR, a efectos de cubrir las remuneraciones asociadas a trabajos realizados mediante convenios con terceros.

REMUNERACIONES - CRÉDITOS PRESUPUESTALES Y EJECUCIÓN AÑO 2013 [illegible]							
Inciso		Créditos Presupuestales Totales				Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución 2013
		Crédito Presupuestal	Reasignación Créditos Inciso 24 (1)	Refuerzos e Imprevistos (2)	Total		
2	Presidencia	1.508	118	0	1.626	1.144	70%
3	Defensa	9.092	0	18	9.111	8.228	90%
4	Interior	14.926	0	598	15.524	13.620	88%
5	Economía y Finanzas	4.582	0	15	4.596	3.560	77%
6	Relaciones Exteriores	1.415	0	0	1.415	1.200	85%
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	1.590	0	6	1.596	1.145	72%
8	Industria, Energía y Minería	586	0	0	586	417	71%
9	Turismo y Deporte	600	0	3	603	461	76%
10	Transporte y Obras Públicas	1.181	0	0	1.181	934	79%
11	Educación y Cultura	2.556	0	0	2.556	1.980	77%
12	Salud Pública	634	0	0	634	438	69%
13	Trabajo y Seguridad Social	850	0	1	851	644	76%
14	MVOTMA	441	0	0	441	258	59%
15	Desarrollo Social	381	0	0	381	207	54%
	Administración Central	**40.343**	**118**	**641**	**41.102**	**34.235**	**83%**
16	Poder Judicial	3.190	0	0	3.190	3.128	98%
17	Tribunal de Cuentas	380	0	0	380	355	93%
18	Corte Electoral	640	0	0	640	569	89%
19	T.Contencioso Administrativo	112	0	0	112	106	94%
25	ANEP	31.118	0	0	31.118	30.304	97%
26	Universidad	6.830	90	295	7.215	7.063	98%
27	INAU	2.943	0	0	2.943	2.696	92%
29	ASSE (3)	9.687	0	0	9.687	9.516	98%
31	UTEC	0	2	0	2	2	94%
	Organismos del art. 220	**54.900**	**93**	**295**	**55.288**	**53.539**	**97%**
20	Intereses y gastos de la Deuda	0	0	0	0	0	—
21	Subsidios y Subvenciones	0	0	0	0	0	—
22	Transferencias a la Seguridad Social	0	0	0	0	0	—
23	Partidas a Reaplicar (4)	1.268	0	-936	332	0	—
24	Diversos Créditos	211	-211	0	0	0	—
	TOTAL	**96.722**	**0**	**0**	**96.722**	**87.774**	**91%**

(1) Los créditos correspondientes al Inciso 24 "Diversos Créditos" cuya ejecución está directamente asociada a un inciso en particular, se exponen en el inciso correspondiente.

(2) Los "refuerzos de rubro" para remuneraciones solo pueden corresponder a la fuente de financiamiento 1.2 "Recursos con Afectación Especial".

(3) Los créditos de remuneraciones de ASSE no incluyen los gastos de "Comisiones de Apoyo" y "Patronato del Psicópata", las cuales se clasifican como gastos de funcionamiento.

(4) El Inciso 23 "Partidas a reaplicar" corresponde a partidas cuya ejecución requiere su reasignación hacia otros incisos.

f) Cuadros de ejecución presupuestal

A continuación se detalla la información correspondiente a:

i) Composición de los créditos y de la ejecución de los Incisos 21 "Subsidios y Subvenciones" y 24 "Diversos Créditos", detallando las reasignaciones realizadas a los incisos, a partir del Inciso 24.

ii) Detalle para el año 2013 de los incrementos presupuestales otorgados al amparo del artículo 41 de la Ley 17.930 "refuerzos de rubro".

i) Composición de los créditos y de la ejecución de los Incisos 21 "Subsidios y Subvenciones" y 24 "Diversos Créditos"

Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones" - 2013 Funcionamiento e Inversión				
Inciso de referencia	Concepto	[illegible]	[illegible]	[illegible]
3	Asoc. Honoraria Salvamentos Marítimos y Fluviales	1	1	100%
	Instituto Antártico Uruguayo	37	37	100%
	Total MDN	**38**	**38**	**100%**
5	Centro de Estudios Fiscales	3	3	100%
	Total MEF	**3**	**3**	**100%**
6	Uruguay XXI	94	94	100%
	Total MRREE	**94**	**94**	**100%**
7	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)	250	250	100%
	Instituto Nacional de la Leche (INALE)	26	26	100%
	Instituto Nacional de la Semilla (INASE)	13	13	100%
	Instituto Plan Agropecuario (IPA)	50	50	100%
	Total MGAP	**339**	**339**	**100%**
8	Subsidio a la vestimenta	135	78	58%
	Total MIEM	**135**	**78**	**58%**
10	Instituto Nacional de Logística	15	15	100%
	Total MTOP	**15**	**15**	**100%**
11	Consejo de Capacitación Profesional (COCAP)	7	7	100%
	PEDECIBA	46	46	100%
	INEEd	35	35	100%
	Total MEC	**88**	**88**	**100%**
12	Centro Uruguayo de Imagenología Molecular	69	69	100%
	Comisión Honoraria de Lucha Antituberculosa	177	177	100%
	Comisión Honoraria de Salud Cardiovascular	17	17	100%
	Comisión Honoraria de Lucha contra el Cáncer	74	74	100%
	Patronato del Psicópata	2	2	100%
	Total MSP	**339**	**339**	**100%**
14	MEVIR	105	105	100%
	Total MVOTMA	**105**	**105**	**100%**
21	Plan Ceibal	1.256	1.256	100%
	Prefinanciación de exportaciones	943	943	100%
	Agencia Nacional de Vivienda	710	710	100%
	Instituto Nacional de Colonización	273	273	100%
	Administración Nacional de Correos	568	568	100%
	Administración de Ferrocarriles del Estado	543	543	100%
	Agencia Nacional de Investigación e Innovación	480	480	100%
	Comisión Técnico-Mixta de Salto Grande	524	524	100%
	Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP)	266	266	100%
	Fundación Instituto Pasteur	95	95	100%
	Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea	35	35	100%
	Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP)	27	27	100%
	Sector Agrícola	508	508	100%
	Sector Pecuario	7	7	100%
	Uruguay XXI	30	30	100%
	Fondo Nacional de Recursos - Sustitución renta afectada	5	5	100%
	Total Subsidios y Subvenciones	**6.370**	**6.370**	**100%**
	Organismos Sociales - Art. 445 Ley 17.930	46	45	97%
	Subtotal funcionamiento e inversión	**7.469**	**7.411**	**99%**
	Recursos con afectación especial (1)	1.688	1.546	
	Partidas Figurativas (2)	2.779	2.779	
Total Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones"		11.936	11.736	[illegible]

(1) Las partidas correspondientes a la FF 1.2 "Recursos con afectación especial" se detallan en el cuadro siguiente.

(2) Partidas figurativas: corresponden a movimientos producidos en el registro presupuestal y no a gastos reales.

"Inciso 21 'Subsidios y Subvenciones'"			
[illegible] 2013			
Concepto	Crédito Vigente	Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución
Fondo Reconversión Laboral - INEFOP (1)	633	570	90%
Instituto Nacional de Colonización	377	377	100%
Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria - INIA	337	337	100%
Fondo de Solidaridad (1)	268	190	71%
FNR - Recaudación IMAE - DNLQ	34	34	100%
Organización de Prensa del Interior (OPI)	27	27	100%
Patronato del Psicópata	8	8	100%
Hospital Pasteur	2	2	100%
Comisión Honoraria Hospital Maciel	1	1	100%
Total	1.688	1.546	92%

(1) Existe ejecución complementaria en "Partidas a Regularizar".

Inciso 24 "Diversos Créditos" - 2013 Funcionamiento e Inversión			
Concepto	**Crédito Vigente**	**Crédito Ejecutado**	**Porcentaje Ejecución**
Certificados de Crédito - DGI	21.698	21.698	100%
Gobiernos Departamentales - partida artículo 214 de la Constitución	7.969	7.969	100%
Gobiernos Departamentales - subsidio alumbrado público	352	351	100%
SUCIVE - aporte Rentas Generales	121	121	100%
SUCIVE - gastos de administración	303	303	100%
Fondo de Incentivo para la Gestión de Municipios	62	62	100%
Fondo de Estabilización Energética (FEE) (1)	3.367	3.322	99%
FONASA - Insuficiencia financiera	6.048	6.048	100%
Fondo Nacional de Recursos - pago por actos usuarios de ASSE	1.381	1.381	100%
Sentencias Judiciales	801	801	100%
Comisiones y gastos bancarios	218	218	100%
Reparación víctimas de actuación ilegítima del Estado	82	66	80%
Indemnizaciones - Salto Grande	55	55	100%
Pluna - créditos laborales	82	46	56%
FOCEM - aporte Uruguay	48	39	81%
Reintegro impuestos a los turistas	25	25	100%
Partidos Políticos - aportes mensuales	23	23	100%
Liquidación por convenio compra-venta NBC	21	21	100%
OPP - Programa Apoyo a la Cohesión Social y Territorial	16	11	71%
Partidas varias	8	0	0%
Subsidio transporte colectivo urbano y suburbano	2	2	100%
Graves e imprevistos	2	2	100%
Subtotal	**42.683**	**42.564**	**100%**
Reasignación a otros incisos	1.635	1.439	
Partidas figurativas (2)	424	164	
Total Funcionamiento	**44.743**	[illegible]	[illegible]
Fondo de Desarrollo del Interior (FDI)	991	981	99%
Impuesto al Patrimonio agropecuario - Caminería Departamental	990	990	100%
Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS) (3)	390	52	13%
Infraestructura Ferroviaria	160	160	100%
Dragado Martín García	142	141	99%
Dragado Río Uruguay	17	17	100%
Subtotal	**2.691**	**2.341**	**87%**
Reasignación a otros incisos	701	534	
Total Inversión	**3.392**	**2.875**	[illegible]

(1) FEE: crédito destinado al Fondo de Estabilización Energética que se financia con transferencias de UTE a rentas generales. El crédito no ejecutado corresponde a diferencia de cambio no regularizada, habiéndose ejecutado el 100% en dólares.

(2) Las partidas figurativas corresponden a movimientos producidos en el registro presupuestal y no a gastos reales.

(3) PDGS: El crédito está incluido en la partida que le corresponde a los Gobiernos Departamentales por el artículo 214 de la Constitución (3,33%), por lo cual los montos no ejecutados se distribuyen al conjunto de las Intendencias al año siguiente.

Inciso 24 - Partidas gestionadas por otros Incisos - Año 2013					
Inciso	**Concepto**	**Crédito Vigente**	**Refuerzos**	**Crédito Ejecutado**	**Porcentaje Ejecución**
2	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información	129	19	124	96%
	Fortalecimiento Institucional del Estado	25	0	15	62%
	Centros de Atención Ciudadana	16	0	16	99%
	Programa de Apoyo a la Cohesión Social y Territorial	14	0	13	94%
	Programas de Apoyo al Sector Productivo	100	0	59	59%
	Junta Nacional de Drogas	15	0	15	97%
	Uruguay Crece Contigo	132	8	131	99%
	Convivencia Urbana	35	0	25	98%
	Partidas varias	32	0	32	99%
	Total Presidencia	**488**	**21**	**430**	**88%**
5	Proyecto BM - ISTAL	53	6	49	94%
	Proyecto. BID - Apoyo a la Gestión Presupuestal	16	3	12	74%
	Proyecto BID - Fortalecimiento Negociación Comercio Exterior	22	0	19	87%
	Total MEF	**91**	**9**	**80**	**88%**
6	Contribución a Organismos Internacionales	205	85	200	98%
	Dragado Río Uruguay	4	0	0	0%
	Cooperación Uruguay - México	5	4	5	100%
	Total MRREE	**213**	**89**	**205**	**96%**
7	Fondo de la Granja	280	140	280	100%
	Partidas varias	3	0	0	0%
	Total MGAP	**283**	**140**	**280**	**99%**
8	FODIME - Fondo de Diversificación de Mercados	10	0	0	0%
	Programa Promoción Patentamiento	10	0	0	0%
	MIPYMES - subsidio a la tasa de interés	20	0	0	0%
	Total MIEM	**40**	**0**	**0**	**0%**
29	Unidades Docentes Asistenciales (UDAS) (1)	260	0	260	100%
	Total ASSE	**260**	**0**	**260**	**100%**
31	UTEC	50	0	8	16%
	Total UTEC	**50**	**0**	**8**	**16%**
2	Plan Juntos	246	30	246	100%
	Proyectos Productivos	127	0	111	87%
	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información	102	2	98	96%
	Convivencia Urbana	15	0	15	98%
	Sistema Nacional de Emergencia	13	2	10	76%
	Programa de Apoyo a la Cohesión Social y Territorial	8	0	8	99%
	OPP - Fortalecimiento Institucional del Estado	7	0	2	28%
	Centros de Atención Ciudadana	1	0	1	100%
	Total Presidencia	**520**	**34**	**491**	**94%**
5	Proyecto BM - ISTAL	29	6	28	98%
	Proyecto. BID - Apoyo a la Gestión Presupuestal	3	0	0	0%
	Proyecto BID - Fortalecimiento Negociación Comercio Exterior	17	0	14	83%
	Total MEF	**49**	**6**	**43**	**86%**
31	UTEC	132	0	0	0%
	Total UTEC	**132**	**0**	**0**	**0%**
2	Fortalecimiento Institucional del Estado	91	0	64	71%
	Centros de Atención Ciudadana	16	0	11	68%
	Programa de Apoyo a la Cohesión Social y Territorial	11	0	9	82%
	Total Presidencia	**118**	**0**	**84**	**72%**
26	Unidades Docentes Asistenciales (UDAS) (1)	90	0	90	100%
	Total UDELAR	**90**	**0**	**90**	**100%**
31	UTEC	2	0	2	94%
	Total UTEC	**2**	**0**	**2**	**94%**

(1) La partida para las Unidades Docentes Asistenciales (UDAS) está en el Inciso 24 "Diversos Créditos", Unidad Ejecutora 29 "ASSE" y se ejecuta tanto a través de ASSE, como de UdelaR o del Ministerio de Defensa Nacional.

ii) Detalle de los "refuerzos de rubro" y habilitaciones por "acontecimientos graves e imprevistos" en el año 2013

INCREMENTOS PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL AÑO 2013

[illegible]

Inciso	Concepto	Financ.	Importe	% Total
02 Presidencia	**Total**		**129,1**	**1,7%**
	URSEC - Tasa Servicio Postal Universal	RAE	106,0	
	URSEA - control de generadores a vapor	RAE	13,3	
	OPP - seminario Internacional de Presupuesto Público	RRGG	7,8	
	Gastos varios	RRGG	2,0	
03 Defensa	**Total**		**349,5**	**4,5%**
	Partidas de naturaleza salarial	RRGG	119,0	
	Suministros	RRGG	72,1	
	Gastos varios	RRGG	52,2	
	Alimentación	RRGG	44,6	
	Ejército - FESAFA - planta de explosivos	RAE	40,0	
	Ejército - trabajos para terceros	RAE	8,6	
	Fuerza Aérea - repuestos aeronáuticos	RRGG	6,5	
	Fuerza Aérea - trabajos para terceros	RAE	0,1	
	Custodia - referendum interrupción voluntaria del embarazo	RRGG	4,7	
	Meteorología - convenio Servicio Meteorológico Aeronáutico	RAE	1,8	
04 Interior	**Total**		**604,2**	**7,8%**
	Gastos varios	RAE	171,1	
	Sanidad - convenio FEMI	RRGG	113,0	
	Suministros	RRGG	81,0	
	Combustibles	RRGG	79,3	
	Alimentación	RAE	54,3	
	Alimentación	RRGG	21,3	
	Convenio - centro de talleristas	RAE	20,0	
	Caja Policial - mantenimiento proyecto informático	RRGG	19,4	
	Caja Policial - comisiones bancarias	RRGG	3,2	
	Proyecto Seguridad Ciudadana - BID	END EXT	19,5	
	Proyecto Seguridad Ciudadana - BID	RRGG	2,8	
	DNIC - pasaportes y otros	RAE	11,0	
	DGS - informática y otros	RAE	8,5	
05 Economía y Finanzas	**Total**		**146,6**	**1,9%**
	DGI - informática	RRGG	40,3	
	DGI - limpieza, vigilancia y otros	RRGG	24,2	
	DGI - suministros	RRGG	5,5	
	DNLyQ - publicidad y otros	RAE	24,1	
	DN Aduanas - DUA digital e informática	RAE	20,0	
	DN Aduanas - gastos varios	RAE	8,5	
	DN Comercio - vigilancia zona franca y otros	RRGG	10,0	
	DN Catastro - gastos varios	RRGG	5,9	
	CGN - consultoría Sistema de Garantía de Alquileres y otros	RRGG	5,7	
	DGS - Unidad de Gestión de Deuda	END EXT	2,4	
06 Relaciones Exteriores	**Total**		**24,1**	**0,3%**
	Gastos de mantenimiento, seguridad y otros	RRGG	12,3	
	Comisiones Mixtas Binacionales	RRGG	6,8	
	Derechos Humanos - gastos de traducción	RRGG	3,0	
	Suministros	RRGG	2,0	
07 Ganadería, Agricultura y Pesca	**Total**		**105,8**	**1,4%**
	Indemnizaciones por sacrificio sanitario tuberculosis	RAE	105,8	
08 Industria, Energía y Minería	**Total**		**47,5**	**0,6%**
	Convenio Latu - inspección de metrología legal	RRGG	21,0	
	Parque Tecnológico de Pando	RRGG	16,0	
	Gastos varios	RRGG	9,0	
	DINAMIGE - gastos varios	RAE	1,5	
09 Turismo y Deporte	**Total**		**168,6**	**2,2%**
	Turismo - promoción turística	RRGG	104,6	
	Turismo - promoción turística	RAE	20,0	
	Turismo - Capital Iberoamericana de la Cultura	RRGG	22,0	
	Deporte - mantenimiento y vigilancia plazas de deportes	RRGG	12,0	
	Deporte - convenio AUF	RAE	10,0	

INCREMENTOS PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL AÑO 2014

[illegible]

Inciso	Concepto	Financ.	Importe	% Total
10 Transporte y Obras Públicas	Total		741,7	9,5%
	Subsidio transporte educación media - Montevideo	RRGG	602,0	
	Subsidio transporte educación media - Interior	RRGG	72,0	
	Subsidio transporte educación media - Zonas Rurales	RRGG	38,1	
	Consultoría transporte ferroviario	END EXT	29,6	
11 Educación y Cultura	Total		401,9	5,2%
	Becas Julio Castro para estudiantes de magisterio	RRGG	37,8	
	Pasaje de contratos cachets a temporales	RRGG	36,4	
	Suministros	RRGG	15,5	
	SODRE - auditorio Dra. Adela Reta	RRGG	174,2	
	SODRE - auditorio Dra. Adela Reta	RAE	45,1	
	DG Registros - comisiones agentes recaudadores	RAE	22,0	
	DG Registros - convenio Fundación Ricaldoni	RAE	10,1	
	Comisión Bicentenario - Festejos Instrucciones del año XIII	RRGG	10,0	
	Comisión Bicentenario - gastos de publicación	RAE	3,5	
	Canal 5 - gastos programación, contenidos y otros	RRGG	8,3	
	D. Educación - Centro de Capacitación y Producción (CECAP)	RRGG	8,0	
	D. Educación - Centro de Capacitación y Producción (CECAP)	RAE	2,0	
	D. Educación - Escuelas de Enfermería	RAE	5,0	
	D. Educación - Becas Fondo de Solidaridad	RAE	1,7	
	DN Cultura - Encuentro de Arte y Juventud y FIDAE	RRGG	4,5	
	DN Cultura - taller Centro Cultural Urbano	RRGG	2,5	
	Museo Histórico Nacional - vigilancia	RRGG	3,0	
	Comisión Patrimonio - gastos varios	RAE	2,0	
	DGS - gastos varios	RRGG	2,4	
	DGS - gastos varios	RAE	2,0	
	DG Registro Civil - gastos varios	RRGG	1,8	
	DG Registro Civil - gastos varios	RAE	1,8	
	Biblioteca Nacional - gastos varios	RRGG	1,0	
	Instituto Clemente Estable - gastos varios	RRGG	1,0	
12 Salud Pública	Total		142,5	1,8%
	DIGESA - medicamentos y endoprótesis	RRGG	83,0	
	DIGESA - gastos varios	RRGG	35,5	
	Convenio asistencia en la vía pública	RRGG	8,3	
	Instituto Nacional de Donación y Trasplante - gastos	RAE	8,0	
	Centro Nacional de Quemados - gastos	RRGG	5,2	
	DIGESE - gastos varios	RRGG	2,5	
13 Trabajo y Seg. Social	Total		282,7	3,6%
	INDA - Alimentación	RRGG	280,0	
	INDA - Convenio ANEP alimentación	RAE	2,7	
15 Desarrollo Social	Total		624,2	8,0%
	Gastos varios	RRGG	288,4	
	Tarjeta Uruguay Social	RRGG	120,5	
	Programa de Asistencia a Personas en Situación de Calle	RRGG	123,0	
	Asistencia a la Vejez	RRGG	37,2	
	Programa Siete Zonas	RRGG	37,1	
	Ley de Faltas - gastos	RRGG	8,0	
16 Poder Judicial	Total		9,2	0,1%
	Destrucción de mercadería nociva	RRGG	1,2	
	Suministros	RRGG	8,0	
17 Tribunal de Cuentas	Total		2,7	0,0%
	Servicio de vigilancia y otros	RRGG	2,7	
18 Corte Electoral	Total		26,0	0,3%
	Referendum - interrupción voluntaria del embarazo	RRGG	12,6	
	Gastos varios	RRGG	1,8	
	Gastos varios	RAE	8,0	
	Elecciones internas	RRGG	2,2	
	Seminario "Registro y Padrón Electoral"	RAE	1,5	
19 Tribunal de lo Contencioso Administrativo	Total		1,0	0,0%
	Gastos varios	RAE	1,0	

INCREMENTOS PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL AÑO 2013				
Al amparo del Art. 41 de la Ley Nº 17.930 [illegible]				
Inciso	Concepto	Financ.	Importe	% Total
21 Subsidios	Total		979,3	12,6%
	Correo	RRGG	267,0	
	Plan Ceibal	RRGG	256,0	
	Comisión Técnica Mixta Salto Grande	RRGG	130,0	
	AFE - vehículos biviales, repuestos y otros	RRGG	137,0	
	AFE - reparación locomotoras SELF	RRGG	65,3	
	Comisión Honoraria Lucha Antituberculosa	RRGG	24,5	
	Comisión Honoraria de la Lucha Contra el Cáncer	RRGG	12,0	
	Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular	RRGG	4,6	
	Pluna	RRGG	11,0	
	Instituto Plan Agropecuario	RRGG	8,3	
	Instituto Antartico Uruguayo	RRGG	4,7	
	Uruguay XXI - Proyecto Servicios Globales de Exportación - BID	END EXT	30,4	
	Uruguay XXI - Proyecto Servicios Globales de Exportación - BID	RRGG	10,6	
	Uruguay XXI - gastos varios	RRGG	9,0	
	Uruguay XXI - Proyecto Marca País	RRGG	6,7	
	Uruguay XXI - Festival Cervantino	RRGG	2,2	
24 Diversos Créditos	Total		294,6	3,8%
	MGAP - Fondo de Fomento de la Granja	RAE	140,0	
	MRREE - contribución Organismos Internacionales	RRGG	84,5	
	MRREE - proyecto cooperación con México	RRGG	3,7	
	Liquidación por convenio de compra-venta NBC	RRGG	21,1	
	BPS - Encuesta Protección Social	END EXT	15,8	
	AGESIC - Historia Clínica Digital	RRGG	12,5	
	Uruguay Crece Contigo	RRGG	8,0	
	Proyecto de Asistencia Técnica - BM-IBTAL	RRGG	6,4	
	Proyecto de Apoyo a la Gestión Presupuestal - BID	END EXT	2,6	
25 ANEP	Total		668,2	8,6%
	Alimentación escolar - Impuesto de Primaria	RAE	668,2	
27 INAU	Total		310,3	4,0%
	Gastos varios y suministros	RRGG	310,3	
29 ASSE	Total		1.736,5	22,3%
	Gastos varios	RRGG	894,1	
	Gastos varios	RAE	60,0	
	Comisión de Apoyo y Patronato del Psicópata - ajuste salarial	RRGG	771,2	
	Convenio - Hospital de Clínicas	RRGG	11,2	
	Total Incremento Funcionamiento		7.796,2	

INCREMENTOS PARA INVERSIONES EN EL AÑO [illegible]				
Al amparo del Art. 41 de la Ley Nº 17.930 [illegible]				
Inciso	Concepto	Financ.	Importe	% Total
03 Defensa	Total		316,4	41,3%
	Fuerza Aérea - compra helicóptero SINAE	RRGG	116,4	
	Fuerza Aérea - repuestos aeronáuticos, sistema de vigilancia y otr	RRGG	61,6	
	DINACIA - reparación pistas Aeropuerto Santa Bernardina	RAE	32,8	
	Armada - reparaciones Capitán Miranda	RRGG	20,5	
	Armada - equipamiento unidades navales y otros	RRGG	17,5	
	Armada - mantenimiento motores	RAE	8,0	
	Armada - trabajos para terceros	RAE	1,1	
	Ejército - armamento y municiones	RRGG	16,5	
	Ejército - cobertizos para vehículos, equipamiento y otros	RRGG	10,9	
	Ejército - trabajos para terceros	RAE	3,6	
	Ejército - repuestos vehículos	RAE	2,3	
	Ejército - inmueble	RAE	1,9	
	Sanidad - reparaciones Hospital Central de las Fuerzas Armadas	RRGG	13,4	
	Meteorología - convenio Servicio Meteorológico Aeronáutico	RAE	4,8	
	DGS - informática y otros	RRGG	3,1	
	DGS - reparación CALEN	RRGG	1,9	

INCREMENTOS PARA INVERSIONES EN EL AÑO 2013

[illegible]

Inciso	Concepto	Financ.	Importe	% Total
04 Interior	**Total**		**200,7**	**26,2%**
	Cárceles - obras	RRGG	69,2	
	Mantenimiento jefaturas, comisarías y otros	RRGG	46,9	
	Informática	RAE	55,9	
	Vehículos	RAE	15,9	
	Equipamiento policial	RAE	11,2	
	Proyecto Seguridad Ciudadana - BID	END EXT	1,5	
	Proyecto Seguridad Ciudadana - BID	RRGG	0,1	
05 Economía y Finanzas	**Total**		**78,6**	**10,3%**
	DGI - informática y otros	RRGG	28,3	
	DGI - reparaciones edificio	RRGG	6,7	
	DN Aduanas - informática	END EXT	12,0	
	DN Aduanas - inmuebles	RAE	3,2	
	DN Aduanas - equipamiento	END EXT	4,0	
	DN Aduanas - equipamiento	RRGG	2,5	
	DN Aduanas - equipamiento	RAE	0,6	
	DGS- central telefónica y otros	RRGG	7,0	
	CGN - reparación edificio Servicios de Garantía de Alquileres	RRGG	8,1	
	CGN - informática	RRGG	4,5	
	DN Comercio - informática	RAE	1,8	
06 Relaciones Exteriores	**Total**		**11,0**	**1,4%**
	Refacción Casa Pérsico	RRGG	9,0	
	Refacción fachada edificio sede Cancillería	RRGG	2,0	
09 Turismo y Deporte	**Total**		**2,5**	**0,3%**
	Deporte - centro de entrenamiento	RRGG	2,5	
11 Educación y Cultura	**Total**		**71,3**	**9,3%**
	SODRE - auditorio Dra. Adela Reta	RRGG	50,0	
	Instituto Clemente Estable - ampliación laboratorios	RRGG	8,0	
	DN Cultura - reparaciones museos	RRGG	3,5	
	Comisión Patrimonio - Monumento Histórico en Artigas	RAE	3,3	
	Comisión Patrimonio - reparaciones varias	RAE	2,5	
	DG Registro Civil - equipamiento y restauración libros	RAE	2,5	
	Museo Histórico Nacional - reparaciones	RRGG	1,0	
	Vehículos y otros	RAE	0,5	
12 Salud Pública	**Total**		**14,5**	**1,9%**
	INDT - Laboratorio de Ingeniería Celular y Tisular	RRGG	10,0	
	INDT - Equipamiento y otros	RAE	4,5	
13 Trabajo y Seguridad Social	**Total**		**5,0**	**0,7%**
	Sede Central - ascensor y montacargas	RRGG	3,5	
	DN Empleo - equipamiento	RRGG	1,5	
14 Vivienda, Ord. Territorial y Medio Ambiente	**Total**		**24,5**	**3,2%**
	DINAMA - Programa de gestión y planificación ambiental - BID	END EXT	13,9	
	DINAMA - convenio con Latu - calidad ambiental	RAE	6,0	
	DINAMA - proyecto Freplata, cuenca Río Santa Lucía y otros	RRGG	4,0	
	DGS - vehículos	RAE	0,7	
24 Diversos Créditos	**Total**		**40,6**	**5,3%**
	Plan Juntos	RRGG	30,0	
	Proyecto de Asistencia Técnica - BM-IBTAL	RRGG	6,3	
	Sistema Nacional de Emergencia	RRGG	2,2	
	AGESIC - Historia Clínica Digital	RRGG	2,1	
	Total incremento inversión		[illegible]	

INCREMENTOS PARA REMUNERACIONES EN EL AÑO 2013 (1)

Al amparo del Art. 41 de la Ley N° 17.930 [illegible]

Inciso	Concepto	Importe	% Total
03 Defensa	Total	18,4	2,0%
	Ejército - trabajos para terceros	11,0	
	Armada - remuneraciones SCRA	4,7	
	Armada - buceo y salvamento	1,8	
	Armada - trabajos para terceros	0,5	
	Fuerza Aérea - trabajos para terceros	0,3	
	Meteorología - convenio Servicio Meteorológico Aeronáutico	0,2	
04 Interior	Total	597,7	63,9%
	Retribuciones por Servicio 222	597,7	
05 Economía y Finanzas	Total	14,6	1,6%
	Distribución utilidades Loterías	14,6	
07 Ganadería, Agricultura Y Pesca	Total	6,1	0,7%
	DG Forestal - participación en multas	3,8	
	DINARA - participación en multas	1,2	
	Recursos Naturales Renovables - participación en multas	1,1	
09 Turismo y Deporte	Total	2,8	0,3%
	Deporte - dietas	2,8	
13 Trabajo y Seguridad Social	Total	1,3	0,1%
	Honorarios Curiales	1,3	
16 Poder Judicial	Total	0,1	0,0%
	Servicios de capacitación	0,1	
26 UDELAR	Total	295,0	31,5%
	Remuneraciones por trabajos por convenio	295,0	
	Total Incremento Remuneraciones	**935,9**	

(1) Los refuerzos de rubro en remuneraciones solo pueden otorgarse cuando obedecen a necesidades para las cuales existe recaudación afectada a esos efectos (RAE)

2. Mejoras en la gestión presupuestal y financiera

En el periodo 2010 - 2014 se han llevado adelante importantes mejoras en los procesos de gestión presupuestal y financiera, continuando y fortaleciendo los avances realizados en el periodo 2005 - 2009. Estos cambios deben verse como procesos acumulativos e interrelacionados, que procuran mejorar la gestión pública, aportar información para la toma de decisiones y mejorar el proceso presupuestal y la programación fiscal, con el objetivo último de mejorar la eficiencia del gasto y la asignación de recursos.

La estrategia desarrollada comprende principalmente las siguientes líneas de acción: a) la transformación del proceso presupuestal, b) la mejora de los sistemas de información financiera, c) la modernización de la gestión de tesorería, d) mejoras en la gestión de la deuda, reduciendo

significativamente las vulnerabilidades y e) reformas de la administración tributaria y previsional.

Se parte de la premisa que un adecuado sistema de gestión de las finanzas públicas es condición necesaria para una aplicación estratégica de los recursos, para mejorar la calidad de las políticas públicas, estimular la prestación eficiente de los servicios y para asegurar la sustentabilidad de las políticas.

a) La transformación del proceso presupuestal

En materia de presupuesto, las principales acciones se centran en: i) encuadre del presupuesto en un marco macroeconómico y fiscal global, de forma de potenciarlo como instrumento estratégico en un marco de sustentabilidad; ii) cambios estructurales en el presupuesto; iii) mejora de la información en las instancias presupuestales y iv) mejoras en el proceso presupuestal.

i) Encuadre del presupuesto en un marco macroeconómico y fiscal

El Presupuesto Nacional se elabora a partir del escenario macroeconómico previsto y de las metas fiscales establecidas. Estas abarcan a todo el sector público y por tanto comprenden no sólo los organismos del Presupuesto Nacional, sino también las Empresas Públicas y los Gobiernos Departamentales.

Dado que las metas fiscales son establecidas con criterio caja, la programación debe realizarse considerando la distribución en el periodo tanto del gasto presupuestal, como del flujo de ingresos y pagos. Por tanto, se requiere la retroalimentación entre los procesos presupuestal y financiero, a fin de asegurar la disponibilidad financiera de las obligaciones autorizadas en el presupuesto. Con ello se ha dado mayor certidumbre a la oportunidad de pago, evitando generar endeudamiento con proveedores, y procurando así mejorar las condiciones de compra del Estado.

Al vincularse el presupuesto con la programación financiera, se ha procurado que el presupuesto efectivamente sea una herramienta estratégica de la gestión, para marcar el rumbo y generar confianza, tanto en el respeto de los equilibrios macroeconómicos, como en la concreción gradual del programa de gobierno. Las asignaciones presupuestales han sido diferenciales para cada año, respondiendo a las proyecciones macroeconómicas y dando así idea de proceso y gradualidad. De este

modo, el presupuesto se transforma en la expresión financiera del programa del gobierno y la principal herramienta para cumplir con los compromisos asumidos con la ciudadanía.

ii) Cambios estructurales en el presupuesto

El Presupuesto 2010 – 2014 establece un cambio en la concepción del instrumento, pasando de una orientación estrictamente institucional a una estructura programática que vincula la planificación presupuestaria con las políticas a llevar adelante. Este cambio significativo constituye un primer paso, tanto para la vinculación del presupuesto con el plan de acción de gobierno, como para la vinculación con los resultados que se obtienen con los recursos aplicados a tales fines.

Se ha iniciado un proceso que tiende a orientar el presupuesto en torno a 17 áreas programáticas y los resultados esperados en las mismas. Este encare, liderado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, permite focalizar en los objetivos finales de las políticas con una visión trasversal, y requiere la definición y el desarrollo de indicadores que permitan medir la gestión. Es necesario tener presente que se está frente al inicio de un proceso, que requerirá retroalimentaciones permanentes y que en estas etapas iniciales, las asignaciones presupuestales continúan realizándose con un enfoque institucional.

La apertura programática realizada de esta forma conlleva una mayor focalización en la gestión y por tanto se hace necesario dotar gradualmente a los ejecutores de mayor flexibilidad en la administración de los recursos asignados. En este sentido, la Ley de Presupuesto 2010 – 2014 estableció modificaciones en materia de ordenamiento financiero, como por ejemplo, transfiriendo a los Incisos la autorización para disponer trasposiciones, que antes estaba en la órbita del Poder Ejecutivo.

En esta misma línea de acción, se ha incorporado la suscripción de compromisos de gestión como un instrumento para la focalización en el cumplimiento de los resultados. Los compromisos explicitan objetivos y acciones que se procura estimular y contribuyen a que la asignación de recursos tenga como contrapartida el cumplimiento de metas vinculadas a mejoras de gestión, que redunden en un mejor cumplimiento de los cometidos sustantivos de los organismos.

Su utilización se realiza tanto a la interna de la propia administración, como en los casos de DGI, Catastro y el Ministerio del Interior, así como también como forma de relacionamiento con los organismos que perciben

subsidios o subvenciones del Presupuesto Nacional, con el objetivo de los mismos se utilicen de una forma más eficiente y alineada con las políticas sectoriales.

iii) Mejora de la información en las instancias presupuestales

Desde el año 2005 se ha realizado un esfuerzo para ampliar y profundizar la información aportada al Parlamento en oportunidad de cada una de las instancias presupuestales. Los Informes Económico Financieros y las Exposiciones de Motivos que acompañan cada uno de los Proyectos de Ley de Presupuesto y Rendición de Cuentas presentan las proyecciones macroeconómicas que sustentan las previsiones, explicitan las metas fiscal y de deuda, así como la estrategia fiscal y analizan los objetivos de política y los logros alcanzados. Asimismo, se ha procurado presentar información de las asignaciones presupuestales, sus modificaciones en el transcurso del ejercicio y su ejecución en forma clara y sintética.

En el presupuesto 2010 - 2014 se ha diferenciado el nivel de gasto permanente vigente al momento de elaborar el presupuesto, y las asignaciones presupuestales adicionales. El primero consolidada las necesidades presupuestales de carácter permanente atendidas mediante mecanismos de ajuste anuales y se incluye directamente en el planillado, constituyendo la línea de base.

Las asignaciones por encima de la línea de base, con el objetivo de que sean expresamente discutidas en el ámbito parlamentario, fueron explicitadas mediante la inclusión de artículos, cuyo costo también está identificado en el planillado y que completan la proyección del nivel de gasto presupuestal. Esto contrasta con prácticas presupuestales anteriores, en que muchas veces modificaciones presupuestales eran incluidas directamente en el planillado.

Además, en el último presupuesto se ha procedido a una mejora en la exposición de la información presupuestal, procurando precisar el alcance de algunos conceptos así como reestructurar la exposición, siendo los aspectos más relevantes: 1) depuración de las inversiones de forma que tienda a reflejar la formación de activos; 2) reclasificación de gastos correspondientes a subsidios, transferencias a la seguridad social, partidas globales que requieren reasignación a incisos para su ejecución y de gastos generales del Estado de forma de que todos se encuentren identificados de la misma forma y agrupados por tipo en un mismo inciso ("Inciso 21 Subsidios y Subvenciones", "Inciso 22 Asistencia a la Seguridad Social", "Inciso 23 Partidas a Reaplicar", "Inciso 24 Créditos Diversos"), cuando

antes operaciones de un mismo tipo estaban expuestas en diferentes incisos.

Otra mejora a resaltar es el esfuerzo realizado para la salarización gradual de proventos, procurándose separar las retribuciones que corresponde pagar por la realización de una tarea, de la recaudación directa que percibe ese organismo. El hecho que los salarios estén asociados a la percepción de proventos, en muchos casos constituye un obstáculo para mejorar procesos. Por tanto, la salarización, ha permitido en muchos casos la mejora en los procesos, en la atención al ciudadano y la reducción o eliminación de costos para el mismo. Son múltiples los ejemplos de procesos recientes de salarización, destacándose el de la Dirección General de Catastro asociado a la emisión de las cédulas catastrales, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social asociado a la planilla de trabajo, en el Ministerio de Relaciones Exteriores asociado a las legalizaciones, en la Dirección General de Registros, y en el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca con la recaudación por servicios inspectivos extraordinarios.

Iv) Mejoras en el proceso presupuestal

En lo que refiere al proceso de elaboración del presupuesto, en los últimos años se han desarrollado sistemas de información y mejora de procedimientos para la operativa del ciclo presupuestal. Desde el último presupuesto, todas las propuestas de modificación presupuestal (artículos propuestos) son procesadas en un nuevo sistema informático, lo que permite a los involucrados y a los organismos transversales que intervienen dar seguimiento permanente a cada propuesta. Esta nueva forma de funcionamiento, que implicó la redefinición de roles de las instituciones intervinientes en el proceso, permite disponer del costo actualizado de la propuesta de modificación presupuestal, y tiene como producto final la emisión en forma automática del Proyecto de Ley.

Continuando la línea de trabajo iniciada en la mejora de la información y consistente con la línea de gobierno electrónico, se ha incorporado en 2012 un nuevo sistema informático cuyo objetivo es la gestión de las modificaciones presupuestales durante la ejecución del presupuesto, que requieren autorización del Ministro de Economía y Finanzas o del Poder Ejecutivo. El objetivo perseguido es similar al del sistema de elaboración de las leyes presupuestales, es decir, minimizar esfuerzos, facilitar y trasparentar procesos y tener la máxima información de la utilización de los créditos con el objetivo de mejorar el seguimiento de la ejecución.

b) Mejora de los sistemas de información financiera

La Contaduría General de la Nación ha avanzado en el proceso de rediseño del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), procurándose además de una actualización informática, un cambio en el enfoque de la herramienta, pasando de una visión de registro a una visión de sistema de información. A partir del marco conceptual aprobado, en la actualidad, se están elaborando las bases para el llamado a empresas interesadas en el desarrollo del sistema que permitirá contar con mejor información y que posibilitará el desarrollo de la contabilidad en el Gobierno Central.

Complementando los esfuerzos de mejora de los sistemas centrales de información, y dado que no existen sistemas de gestión en la mayoría de los ejecutores, se ha emprendido una línea de acción para estimular su desarrollo. En una primera instancia, se ha iniciado este proceso en la Presidencia de la República, en el Ministerio de Economía y Finanzas y en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Los sistemas implican la gestión de los eventos administrativos que tienen repercusiones presupuestales, así como las interfases que permiten la comunicación con el Sistema Integrado de Información Financiera y con los otros sistemas transversales, asegurando de esta forma la integridad y oportunidad de la información.

c) Modernización en la gestión de tesorería

Como parte de la mejora de la gestión financiera y presupuestal, se ha fortalecido el rol de la Tesorería General de la Nación. En primer lugar, a través de la modernización del sistema de pagos, tanto al incorporar la plataforma web como mecanismo de pago del banco agente BROU, como en la inclusión de la totalidad de la banca privada al sistema de pagos de la Tesorería, con la consiguiente mejora en la atención de los beneficiarios.

Simultáneamente, se ha encarado un proceso de racionalización de las cuentas bancarias oficiales, lográndose reducir significativamente la cantidad de cuentas. Si bien el gobierno trabaja desde hace más de diez años con un sistema de cuenta única, existen numerosas cuentas bancarias oficiales con saldos importantes que es necesario optimizar. La reducción de las mismas permite mejorar el manejo financiero, el control de las disponibilidades y abatir los costos generados por la existencia de fondos disponibles en cuentas dispersas.

Se ha fortalecido la planificación financiera, en coordinación con las gerencias financieras de los incisos, estableciéndose una metodología de trabajo que asegura a los organismos la disponibilidad financiera de la ejecución presupuestal, mejorando así la previsibilidad en la oportunidad de pago y permitiendo a la Tesorería mejorar la previsión del flujo de fondos y del resultado fiscal.

d) Mejoras en la gestión de la deuda

En el año 2005 se creó una unidad especializada para el manejo de la deuda del gobierno. Se realizó una gestión activa de la deuda, reduciéndose las vulnerabilidades financieras que enfrentaba la economía nacional, despejando vencimientos y alargando plazos, reduciendo el riesgo cambiario y de tasa de interés, ampliando la base inversora y llevando adelante una política de prefinanciamiento y de líneas de crédito contingente, todo lo cual ha sido ampliamente reconocido por los organismos especializados en la materia. La reducción de los riesgos financieros ha sido un factor clave para la generación de márgenes de maniobra que se incorporaron a la estrategia presupuestal.

e) Reforma en la administración tributaria y previsional

La reforma de la administración tributaria iniciada en el periodo anterior, constituyó un elemento central para reducir significativamente la evasión tributaria, que pasó del orden del 30% en 2005 a un 13% en 2013, contribuyendo así a una mayor equidad en la distribución de la carga tributaria y aportando financiamiento para llevar adelante las políticas.

Un elemento central de la reforma fue la exigencia de exclusividad para los funcionarios de la Dirección General Impositiva a partir de mayo de 2005, evitando así que tuvieran el doble rol de fiscalizador y fiscalizado. Adicionalmente, se encararon cambios institucionales, se formalizaron compromisos de gestión entre el MEF y la DGI, se fortalecieron los recursos humanos, se enfatizó la capacitación y se encaró un proceso de actualización en materia informática, destacándose recientemente la puesta en práctica del régimen de facturación electrónica.

También el Banco de Previsión Social llevó adelante cambios en su gestión, que contribuyeron a un significativo incremento en la formalización de las relaciones laborales, con la consiguiente mejora en el

ejercicio de los derechos de los trabajadores y en la recaudación por aportes sociales.

Se está llevando adelante un proceso de modernización de la Dirección Nacional de Aduanas, con el objetivo de facilitar las operaciones de comercio exterior y a la vez mejorar la efectividad en el control de las mercaderías y en el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.

Adicionalmente, se está propiciando la coordinación de los diferentes organismos de control de las obligaciones fiscales, para el logro de una mayor eficiencia en el control y fiscalización. En el largo plazo, todos estos procesos promueven un cambio relevante en la cultura uruguaya respecto de la formalización y la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones, contribuyendo a desincentivar las actividades informales, a ampliar la base imponible y a una mayor equidad en la carga tributaria.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el proyecto.

(Se lee).

–En discusión general.

Tiene la palabra el miembro informante, señor Senador Martínez.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Señor Presidente: nos enfrentamos a la última Rendición de Cuentas de este período quinquenal, o sea, el balance final del Presupuesto aprobado en el año 2005. Como todos sabemos, prácticamente no incluye artículos porque no se pueden agregar nuevos gastos.

Creo, sin dudas, que es una muy buena oportunidad para hacer un balance global de la evolución del país. Por supuesto, eso no se hace en base a «talenteos» ni mojándose el dedo para ver hacia dónde va el viento sino en función de indicadores de estos temas que, por suerte, tanto a nivel nacional como internacional, hay de sobra y que pueden medir la salud de una nación en los aspectos económicos, políticos, sociales, etcétera.

En la medida en que la delegación del Ministerio hizo una presentación muy exhaustiva, vamos a echar mano a la misma para ver un poco la situación global de todo el período.

Comenzamos por algo que para nosotros es muy importante: el rol de los incentivos fiscales en el proceso productivo. Como todos recordamos, en el año 2005 la ley de inversiones ya tenía unos cuantos años, en virtud de que fue aprobada sobre fines de la década de los noventa. En teoría, era un instrumento muy positivo, pero en la práctica, al no haber sido reglamentada, en cierta forma se había convertido en una ley que había tenido poca o nula aplicabilidad. Lo que se logró fue en base al proceso de reglamentación de la ley y, dentro de ese marco, se fijaron los criterios relativos a las renuncias fiscales que el Gobierno nacional efectuaba y que luego fueron mejorados. Recordemos que en este período, de acuerdo con la evolución de lo que fue la propia utilización de la ley, se buscó concentrar aún más el esfuerzo fiscal en lo que diera más resultado en cuanto a los objetivos estratégicos de la nación. En ese sentido, se buscó dar más prioridad a la incorporación de mano de obra, al valor agregado, a la inclusión tecnológica, etcétera, para focalizar aún más el esfuerzo que el conjunto de los uruguayos y las uruguayas hacíamos en este sentido.

En suma, ha demostrado ser un formidable instrumento. Además, se le han agregado una serie de leyes complementarias que creo que conforman un marco normativo y legislativo que apunta a impulsar el desarrollo productivo. Como vamos a ver después, en buena medida se ha logrado que el porcentaje del total del producto interno bruto en la inversión se esté acercando a ese 24 % o 25 % que a nivel internacional se considera como el porcentaje mínimo para entrar en el círculo virtuoso del crecimiento. Considerando que apenas superábamos el 10 % del total del producto interno bruto destinado a la inversión, tener hoy el 23 % o 24 % es una de las señales más positivas y esperanzadoras que tiene el país.

Esta exoneración para el sector productivo prevista en la ley de inversiones se complementó con la promoción de exportaciones, con otros elementos que venían de larga data y otras medidas que se incluyeron, como la devolución del IVA, la admisión temporaria, la prefinanciación de exportaciones o la devolución de tributos indirectos, y con algunas mucho más específicas que apuntaban a lograr en algún caso potenciar el carácter competitivo de alguna cadena de valor y en otros, mantenerlo. Un ejemplo de cómo potenciar el carácter competitivo a nivel internacional de una cadena de valor lo podemos encontrar en el régimen automotor. En cuanto a las medidas para mantener un sector que tenía un número importante de mano de obra calificada, una masa crítica de gente con conocimiento y una tradición en lo que es la historia industrial del Uruguay –con el agregado más que interesante de permitir que aguas abajo se desarrollara una cadena agropecuaria como la de la producción de lana– puedo citar al subsidio en la rama textil, en el área de la vestimenta.

Reitero que todo esto se ha hecho tratando de cuantificar el costo y de evaluar los resultados. En buena medida, los cambios en los indicadores que permitían determinar la extensión de las exoneraciones fiscales y sus montos se hicieron, justamente, en base a una evaluación de quiénes, de qué forma y con qué rubro se estaban utilizando esas exoneraciones fiscales, sobre todo en el período 2006-2010, que fue cuando se aplicó la primera etapa.

En cuanto a un punto tan importante, como es el rol de los incentivos fiscales en el proceso productivo y que en buena medida explica esas tasas de inversión que han crecido como ya hemos señalado, de pronto nos faltó decir que estábamos hablando del 12 % de un producto bruto interno, que es mucho menor que el 23 % o del 24 % del nivel de inversión sobre el producto bruto interno.

Otro de los elementos que nos interesa destacar –tal como lo hizo el Ministerio de Economía y Finanzas en el informe que presentó a la Comisión– es el informe sobre la coyuntura internacional. Si bien se ha demostrado la importancia que tiene el mercado interno para nuestro país al haber apostado a políticas redistributivas como los Consejos de Salarios y a

políticas sociales inclusivas –porque aún en un país pequeño, el mercado interno es la base del sustento, del desarrollo y del crecimiento–, sin duda que por las características que tenemos, el marco internacional tiene un peso muy importante.

A continuación vamos a recordar rápidamente los principales factores y la evolución de las principales economías que inciden en nuestro país. La principal economía del mundo es la de Estados Unidos, y si bien tuvo una caída del producto bruto interno en el primer trimestre de este año, mantiene una tendencia a una recuperación gradual, que no es importante y para nada acelerada, pero sin duda marca una tendencia a lo largo del último período. Por su parte, la evolución de la tasa de desempleo como la creación de empleo en Estados Unidos también empieza a tener indicadores positivos. Lo mismo ocurre con el Índice de Confianza del Consumidor, que si bien no llega a los valores superiores al 90 % que tenía tiempo atrás, ha evolucionado de un 60 % a un 80 %, lo que marca esa recuperación. Esta es una excelente noticia, a pesar de que estamos hablando de un crecimiento gradual.

Sin duda, la otra zona económica integrada que históricamente ha tenido mucha importancia para nuestro país, ha sido la zona euro, que –aunque tal vez más lentamente que la economía de Estados Unidos– comienza a mostrar algunas señales positivas. Luego de pasar seis trimestres seguidos de caída, el producto bruto interno ya lleva cuatro trimestres en los que se ve un crecimiento pequeño que oscila entre un 0,2 % y 0,3 %, aunque a veces ha sido de menos del 0,2 %. Si bien la recuperación es lenta, es positiva.

Por otro lado, cabe destacar que se empiezan a disipar las tensiones financieras, sobre todo en países como Portugal, España y Grecia, que si bien significaban un porcentaje bajo del total del producto bruto interno en relación con la riqueza que genera Europa, dado el volumen que representaban tenían un peso global muy importante en la zona euro.

De todas formas, Europa continúa teniendo dos problemas estructurales serios: el riesgo a la deflación y un elevado desempleo. En algunos países, como Alemania, viene cayendo y ya ronda un 5,2 % la tasa de desempleo, pero en España es del 25 %. La zona europea global tiene casi un 12 % de desempleo. Si uno compara este porcentaje con lo que ha logrado el Uruguay, observa que nos duplican a nivel de tasa de desempleo.

Sin duda, la otra economía que en los últimos 10 o 15 años ha empezado a marcar un peso creciente en la evolución de la economía a nivel mundial es la china, que si bien está creciendo a un ritmo menor, tiene tasas de algo más del 7 %. Ya no hablamos de tasas del 12 % que llegó a tener en los años 2009 y 2010, pero sí del 7,4 % en el último trimestre y del 7,5 o 7,6 % en el anterior. Vemos un crecimiento menor, pero siempre dentro de un marco de crecimiento importante en el cual hay que considerar el aumento del consumo doméstico que, desde el punto de vista del componente de las exportaciones uruguayas, no deja de ser un factor positivo. Esta atenuación del crecimiento se ve claramente en una disminución del crecimiento de la producción industrial, ya que pasó del 15 % a poco menos del 9 %, lo que igual es muy importante. También se ve una reducción de la cuenta corriente, que fue uno de los elementos más destacados de la economía china que le permitió generar excedentes de inversión y de colocación de inversiones en el exterior, hecho que la ha caracterizado en los últimos diez años.

Si pasamos a la región, encontramos una economía argentina estancada, con alta inflación e incertidumbre, luego del fallo judicial que todos conocemos, y con dos trimestres de contracción y de reducción del producto bruto interno. Cabe señalar que en el último trimestre hubo un indicador del 0,8 % bastante preocupante. Como decíamos, Argentina tiene una inflación muy importante en el marco de la región –tengamos presente la estabilidad y certezas que requiere un marco de crecimiento–, pero aspiramos y deseamos que esto se solucione rápidamente y que tengan éxito las políticas llevadas adelante por ese país. Sin duda, se está ante una situación complicada a lo que se suma la brecha cambiaria – conocida por todos– que en estos últimos días ha tenido un nuevo escalón, llegando a una brecha de casi el 70 % entre el dólar oficial y el dólar *blue*. Se ha reducido mucho el peso de la nación argentina en lo que es el comercio uruguayo y su incidencia en la realidad del comercio de nuestro país, no tanto en el turismo pero sí en el flujo de bienes y servicios a través del Río de la Plata.

La otra gran economía regional que repercute mucho en nuestro país es la brasileña. Brasil sigue teniendo problemas en la dinamización de su economía. Todos sabemos que su tasa de crecimiento se ha venido reduciendo, de un 4 % en junio de 2012 –algo similar a los valores que estamos teniendo nosotros, año tras año– a poco más del 1 % en junio de este año. Esta situación se refleja en la otrora muy dinámica industria brasileña, que luego de un período contractivo en el año 2012 y parte de 2013 –en algunos meses la contracción fue del 3 %– y después de una subida del orden del 2 %, ha visto caer su nivel de crecimiento a un índice del 0,2 % y también de menos, lo que está más próximo a un estancamiento que a un crecimiento industrial. Esto también se ve reflejado en los índices que reflejan la confianza del consumidor.

Por tanto, la tónica de los últimos años ha sido de muchos desafíos debido a un nivel de incertidumbre importante y a una economía mundial que, en los países centrales, muestra un enlentecimiento. En el principal país de las nuevas economías desarrolladas, si bien se registra un crecimiento, se da una atenuación, con la ventaja que se viene compensando una disminución del nivel exportador con un aumento del consumo interno, lo que es una buena noticia para nuestros principales productos de exportación.

Como vemos, la región está complicada, más en Argentina que en Brasil, aunque este último país no tiene demasiadas esperanzas de que en el corto plazo haya un importante crecimiento de su economía. Todo esto determina claramente la tónica de los últimos 5 o 6 años: una economía que sigue afrontando importantes desafíos. Por suerte, en lo relativo a la parte de infraestructura que refiere a la inversión, se vienen dando los pasos necesarios gracias a haber generado los instrumentos que permiten que esa diversificación productiva que avanza hacia la calidad, el agregado de valor y el desarrollo científico y tecnológico, se mantenga positiva. Nos queda claro que no estamos en una situación ideal, lo que nos obliga a ser rigurosos a la hora de diseñar las políticas económicas, tanto de macroeconomía como de microeconomía, a fin de lograr, por un lado, la estabilidad, el blindaje necesario ante los avatares de la economía mundial y, por otro, generar instrumentos activos que permitan que esa diversificación productiva creciente –todos sabemos que lleva tiempo porque, entre otras cosas, necesita masa crítica de gente con conocimiento, lo que no se forma de un día para otro– llegue a un punto de equilibrio que se retroalimente, es decir, cuando las generaciones que realizaron el período de aprendizaje terminen de educar a las que vienen. Sin embargo, alcanzar ese punto de equilibrio es bien complejo y estamos lejos del mismo. De todos modos, la combinación de seriedad y rigurosidad macroeconómica con el mantenimiento de políticas activas en los sectores productivos que queremos priorizar, es la línea de trabajo a seguir.

En ese marco, en el año 2013 hubo un crecimiento global del 3 % del producto bruto interno. En la misma diapositiva vemos una planilla donde se estima, zona por zona, lo que va a ser la evolución del crecimiento del producto bruto interno a nivel mundial –hablamos de volúmenes físicos– y, en general, hay una tendencia al crecimiento tanto de las economías desarrolladas, como de las emergentes y en desarrollo, que marca lo que decíamos. Si bien no es un escenario dramático, claramente no habrá un crecimiento explosivo, aunque aparentemente hay una tendencia al crecimiento.

Un dato relativamente positivo es que en los últimos dos años ha habido cierta estabilidad en el consumo de petróleo, tal vez, con una tendencia al decrecimiento, tanto por el no crecimiento de la demanda debido al lento crecimiento de la economía como por su sustitución con combustibles fósiles, en virtud de las políticas de eficiencia energética que están realizando muchas naciones entre las que se destaca Uruguay; por algo presidimos el organismo internacional de la ONU de energías renovables. De pronto, las previsiones fatalistas sobre el fin de los hidrocarburos están relativizadas por las nuevas tecnologías y el descubrimiento de zonas vírgenes que no existían en el mapa petrolero, entre las cuales se encuentra la plataforma continental uruguaya. Todo ello alberga la esperanza de tener un aumento de reservas y no hacen prever en el mediano plazo una catástrofe del recurso hidrocarburos. Yendo hacia la economía uruguaya, podemos decir que viene creciendo, reflejando un poco la evolución de la economía mundial, pero siempre por encima de la región y del promedio del mundo, aunque a tasas más moderadas con relación a China, Vietnam o India. Son excepcionales los países de América Latina que han mantenido tasas de crecimiento como las que tuvo Uruguay –estamos muy por arriba del promedio– y, a su vez, estamos un poco por encima de la tasa de crecimiento a nivel mundial. Como se ve en la presentación, para el 2014 se prevé un crecimiento del 3 %; ojalá que cuando se termine de hacer las cuentas tengamos la misma sorpresa que con relación a 2013, que se hablaba de que no se iba a llegar al 4 % y se llegó a un 4,4 %.

También se puede apreciar en la presentación un mapa de la evolución real anual del producto interno bruto, comparando Uruguay con América del Sur, donde se ve que todos los años ha habido un crecimiento superior a la media del continente. A tal punto es así, que a 2013 –porque, obviamente, 2014 todavía no está medido– estamos casi en los US$ 17.000 per cápita, cuando en el año 2004 estábamos en un poco menos de US$ 5.000 per cápita. Por lo tanto, venimos con un crecimiento del producto bruto interno per cápita más que interesante. Creo, inclusive, que si este crecimiento se calcula en valores reales sigue siendo histórico; por lo menos, nunca se había dado desde que hay indicadores para medir la economía del Uruguay.

Como decíamos al principio –por eso empezábamos por ese punto–, el crecimiento se sostiene por los altos niveles de inversión, y hay que tener en cuenta lo importante que es esto a la hora de mirar el futuro. Estamos cerca del 23 % o 24 % de inversión y, en general, existe el criterio –claro que no es una regla inviolable; depende en buena medida de las características de la inversión– de que cuando se llega a una inversión del 25 % del producto bruto interno –de la formación bruta de capital fijo, en definitiva, que es el porcentaje del total de inversiones del producto bruto interno– se puede entrar en un círculo

virtuoso de crecimiento. Afortunadamente, estamos casi duplicando aquel 12 % que teníamos en el año 2004 y este año, con un poco de suerte, aspiramos a llegar al número mágico del 25 %, aunque de mágico no tiene nada porque –insisto– es una aproximación, un promedio.

Es bueno destacar el crecimiento de la importación de bienes de capital en el sector privado. Uruguay ya hace tiempo que dejó de utilizar la capacidad ociosa de producción para aumentar su capacidad de producción de volumen físico. Ese es un dato muy importante, sobre todo con relación a las inversiones promovidas para Comap en los primeros años, ya que había mucho de galpones y estructuras y poco de aumento de capacidad de producción física, lo que se ha ido revirtiendo. Hoy, cuando uno mira los proyectos de inversión promovidos y aprobados por la Comap, ve un aumento en calidad; tal vez aprecie una disminución del promedio de la inversión, pero sí notará una diversificación, un mayor volumen físico y cosas diferentes. Uruguay ha empezado a hacer cosas que se habían dejado de hacer o que nunca se habían hecho. Creo que esa es una excelente noticia.

También marcamos claramente lo que ha sido la evolución de la inversión promovida en el marco de la Comap desde el año 2007, cuando empezó a aplicarse, que fue el primer salto, hasta el 2013. Se ha avanzado de un poco menos de US$ 500 millones a casi US$ 3.000 millones el año pasado. Vuelvo a decir que si uno profundiza en el tipo de inversión, se va por la línea correcta: aumento de capacidad de producción, nuevos productos, más valor agregado, más contenido tecnológico. En buena medida, eso también indica que hubo un primer período en que había que dar el *shock* de inversiones y, hoy por hoy, cuando los indicadores apuntan mucho más al sentido estratégico del proyecto nacional de ayudar a la diversificación productiva, al mayor valor agregado y al desarrollo tecnológico, vamos en el buen camino.

El resultado de la cuenta corriente se explica por el hecho de que se ha mantenido la afluencia de inversión extranjera directa. En la presentación se ve claramente el balance entre inversión extranjera directa y el saldo de cuenta corriente. Como podrán ver, tenemos gran variedad de orígenes; así como hemos logrado diversificar los clientes –los países donde Uruguay coloca productos– y los productos de exportación, también logramos una gran diversidad de países en lo que tiene que ver con las inversiones. En el mapa que se incluye en la presentación pueden apreciar el origen de las principales inversiones que tenemos.

Por otra parte, las exportaciones de bienes continúan creciendo a tasas razonables. Nos encantaría que este fuera un indicador más importante, sobre todo en lo que tiene que ver con las exportaciones industriales no primarias, pero venimos manteniendo –esto ya no es en volumen físico sino en millones de dólares corrientes, porque es la única forma de poder comparar– un crecimiento más o menos sostenido. Ha habido algún corte en el período porque, claramente, la crisis del 2008-2009 con su impacto en la región afectó este tipo de exportaciones. Recordemos que sobre todo las exportaciones industriales no primarias tienen como principal destino la región y de ahí la importancia que tiene el Mercosur y el hecho de contar con políticas que nos permitan seguir tomando a nuestros socios como potenciadores de nuestras capacidades de exportación de más valor agregado y más contenido de desarrollo científico tecnológico.

Las exportaciones de servicios también siguen una tendencia positiva, atenuada, lo que se puede apreciar claramente en el caso del turismo. Ustedes conocen el impacto que el turismo argentino ha tenido en nuestro país, pero fue muy inferior de lo que podría haber sido. Creo que ahí la coherencia en las políticas de turismo en los últimos 20 años –destacando particularmente los últimos 9 o 10 años– ha mostrado una maduración de esas políticas como nación. Lo fundamentaba el otro día cuando explicaba la importancia de la ley que votamos y cómo esa ley, en definitiva, reflejaba una maduración como nación y la generación de una política de Estado, logrando involucrar a los actores privados, locales, municipales, al Gobierno, etcétera. Tenemos acá, en Sala, a un Senador que tuvo mucho que ver con eso.

Asimismo, sigue siendo muy importante la exportación del resto de los servicios, tanto lo relacionado con el transporte –obviamente, el movimiento de carga regional influye mucho–, como con el *software* o la ingeniería. Parece mentira ver la cantidad de estudios de ingeniería y grupos de colegas que, hoy por hoy, están trabajando, principalmente a nivel internacional, haciendo ingeniería desde Uruguay o viajando. Estamos hablando de cientos de casos. Es, en verdad, una muy buena noticia.

Está también el importante crecimiento del turismo emisivo, que habla un poco de la situación del país.

Un problema –sin duda– preocupante era la rentabilidad de la industria exportadora. Por supuesto, en esto inciden muchos factores como el costo-país o el costo de mano de obra, pero el que más influye es el costo del dólar, con el bajo valor que tenía. Pero debido a la recuperación de su valor, se ha venido recobrando la competitividad y la rentabilidad de la industria exportadora, lo cual es una muy buena noticia.

El sistema financiero –creo que nadie lo duda– es estable y sólido y, por lo menos en el horizonte, no hay situaciones de riesgo que hagan pensar que Uruguay vaya a tener problemas por ese lado. Ustedes pueden ver una gráfica y los montos de los depósitos del sector privado no financiero, así como lo que ha caído la morosidad de los créditos, tanto en moneda nacional como extranjera. Es un proceso en el que hubo una primera gran caída entre febrero de 2007 y febrero de 2008, pero que se ha mantenido a niveles excepcionalmente bajos con relación a la historia del país. También figura la caída global de los depósitos de no residentes, tanto en moneda extranjera como nacional, manteniéndose a una tasa inferior al 20 %, lo que le da solidez a nuestro sistema financiero. Sin duda que esta es una de las principales notas positivas que ha tenido la evolución de nuestro sistema financiero en los últimos años. En cuanto a la liquidez, tanto a treinta como a noventa días, claramente estamos en una situación muy desahogada.

Un problema que nos preocupa a todos y que es uno de los varios factores que inciden en la situación económica es el precio del dólar. Si bien por un lado el aumento que se produjo favorece la competitividad y la rentabilidad de la industria exportadora, por otro incide negativamente en la inflación, aunque no es el único factor; creo que esto es algo que todos tenemos absolutamente claro. Es cierto que se ha logrado mantener en los últimos meses, pero continúa en un nivel de crecimiento y este sigue siendo el principal desafío. La expectativa es generar políticas plurales, de diverso origen, que traten de atacar los diferentes parámetros que inciden en la inflación, cuando es posible hacerlo. Claro, en otros casos, nuestra capacidad de incidencia es prácticamente nula. En definitiva, como decíamos, el fortalecimiento global del precio del dólar impulsa las presiones inflacionarias externas.

Por otra parte, el crecimiento sostenido que ha tenido el consumo de los hogares, como porcentaje del producto bruto interno, es muy significativo. Los datos que estamos manejando son a precios constantes; es una serie desestacionalizada. Este es un indicador muy positivo que, en buena medida, sustenta, potencia y hace que sea más sana la complementariedad con el crecimiento de la exportación. ¿Por qué? Porque permite que el sector exportador tenga un respaldo en el consumo interno, lo cual le da mucho más previsibilidad y fortaleza y le posibilita generar volúmenes mínimos de producción. Quienes hemos estado en la actividad industrial y empresarial sabemos qué importante es tener asegurada una parte de las ventas para, por lo menos, poder cubrir los costos fijos.

Otro tema muy destacable es el escaso peso de los canales crediticios en ese consumo: menos del 11 %. Creo que es una muy buena noticia, porque ese incremento se está haciendo con recursos genuinos de la gente. Se podría pensar que para potenciar aún más el consumo –agregaría que sin caer en el consumismo, pero eso es parte de otra discusión– se podría apuntar a una mayor fluidez en la utilización del crédito. Pero este bajo porcentaje de la incidencia del crédito en el total del consumo habla de una salud muy importante y de una disponibilidad de recursos producto de la mejora del salario real y de la redistribución de la riqueza, que creo que son, sin duda, buenas noticias para el país.

También podemos apreciar la evolución del crédito al consumo en moneda nacional y del crédito total en comparación con otros países.

Así como decíamos que la inflación es uno de los principales elementos que genera dudas –o por lo menos preocupaciones en el futuro a mediano y largo plazo–, hay una muy buena noticia: el aumento de la tasa de empleo y la aún mayor caída de la tasa de desempleo. De todas formas, esto también pone de manifiesto una realidad que al país le va a costar muchos años superar, porque estamos hablando de procesos acumulativos de formación de masa crítica. Así como para que se produzca una reacción química un reactor necesita ciertas condicionantes –volumen, temperatura, presión, eventualmente catalizadores, etcétera–, lo mismo ocurre con el conocimiento: es necesario tener una cierta masa crítica de gente con conocimiento que permita la formación de las futuras generaciones y potenciarlo entre los actores. Una cosa es tener dos o tres individuos que sepan de un tema y otra es tener sesenta o setenta, porque el intercambio y el enfrentar problemas conjuntamente potencian el crecimiento del conocimiento y, a su vez, permite la formación de futuras generaciones. Una cosa es lo que se estudia en la UTU, en las facultades, en las universidades, y otra es lo que se termina aprendiendo en la experiencia concreta.

La característica de los desocupados es la mala noticia en este aspecto y la buena, sin duda, es la caída de la desocupación y el aumento de la tasa de empleo. Pero, como decía, la mala noticia es que los desocupados tienen escasa calificación: el 54 % tiene menos de nueve años de educación. Además, casi un 50 % son menores de 25 años. Otro problema es que, si bien en los mayores de 45 años la tasa es mucho menor, esto impacta más. Claramente no es lo mismo perder el trabajo a esa edad que no conseguirlo a los 25, por la incidencia que tiene, porque tienen personas a su cargo, por la incertidumbre en cuanto al futuro, etcétera. Insisto: la tasa de desocupación más alta corresponde a los menores de 25 años. Buena parte de esos desocupados buscan trabajo con condiciones especiales, lo que hace más difícil que puedan concretar su aspiración. Por ejemplo, buscan trabajos

con jornadas de baja carga horaria y muchas veces en horarios especiales.

Otro tema que está planteado es si el ajuste fiscal puede incidir significativamente en la inflación. Los indicadores demuestran que la incidencia sería pequeñísima. Un impacto de variación del 1 % del producto bruto interno en el Resultado Primario del Sector Público no Financiero sobre la tasa de inflación –estamos hablando de cientos de millones de dólares– sería de 0,45 % según el Fondo Monetario Internacional y de 0,16 % según los cálculos del Ministerio de Economía y Finanzas de acuerdo a la realidad específica del Uruguay. Además, el período en el que se alcanza el traspaso máximo es prolongadísimo: 15 meses según el Fondo Monetario Internacional, y 20 meses según el Ministerio de Economía y Finanzas. El ajuste fiscal necesario para reducir la inflación dos puntos porcentuales implicaría el 4,5 % del producto bruto interno según el Fondo Monetario Internacional, y el 10 % según el Ministerio de Economía y Finanzas. Estamos hablando de una contracción impensable del país; considerando los impactos negativos que tendría –porque no solo hay que mirar la reducción de la inflación sino que hay que analizar globalmente la evolución del proyecto país–, se descarta de plano. Por lo tanto, la conclusión es que la política fiscal no ha introducido presiones inflacionarias significativas y plantear un ajuste fiscal para resolver el problema inflacionario no se sostiene técnica ni políticamente.

Por otra parte, los acuerdos de la quinta ronda de Consejos de Salarios determinaron aumentos menores que en las rondas anteriores. Creo que esto es lógico, dado el enlentecimiento de la economía. En la gráfica se puede apreciar una comparación entre los porcentajes de ajuste en los casos del laudo más bajo, el laudo más alto, el sobrelaudo más bajo y el sobrelaudo más alto.

También se reduce la cantidad de trabajadores no registrados. La brecha entre estos trabajadores y quienes sí están registrados en la seguridad social, sistemáticamente se sigue achicando. En el año 2013 el índice de los no registrados llegaba al 21,2 %, lo que constituye una excelente noticia para el país.

A continuación vamos a realizar un breve informe sobre el tema de la deuda.

Si observamos el escenario desde el año 2004 a la fecha, concluiremos que la situación es notablemente mejor para el país. El panorama de las amortizaciones de deuda del Gobierno demuestra que tenemos un peso muy distribuido en el tiempo y con valores totalmente alcanzables. Esto es consecuencia de una muy buena negociación pero también de la reducción de la incidencia de la deuda en el total de lo que los uruguayos generamos, que es cómo se debe medir la deuda. Creo que es un disparate hablar de la deuda en valores absolutos; hay que hablar de la deuda en función de lo que el país genera. También se ha producido un crecimiento de la deuda en moneda local, que es también una excelente noticia –la pesificación de la deuda–, y un incremento de los activos de reserva. En definitiva, todo esto se deriva del escenario más que positivo que manteníamos. Según la gráfica, el efecto de la deuda neta de una devaluación real del 20 %, en el año 2004 era del 17 % y, en este momento, es de -1,2 %, es decir que la evolución ha sido más que favorable. Ni que hablar que el mantenimiento de altos niveles de reserva impone un costo de intereses por el diferencial entre las tasas de fondeo y de rendimiento de las reservas internacionales. Considerando el *stock* de reservas excedentes del sector público, este costo se estima en 0,5 % del PIB.

La desdolarización de la deuda también implica un costo en materia de intereses. Obviamente, todos sabemos que las tasas que se pagan generan un diferencial respecto a la evolución del dólar. Si en 2013 el total de la deuda bruta hubiera estado nominada en moneda extranjera, el ahorro en materia de intereses habría sido 0,8 % del PIB.

Por otro lado, hay una serie de indicadores de riesgo. En este sentido, por suerte, Uruguay tiene un sistema de evaluación del comportamiento de sus principales variables que se basa en indicadores que se miden de la misma forma en cualquier parte del mundo. Tal como vemos en la gráfica, tanto el vencimiento promedio como el porcentaje de deuda que vence en un año, el ratio entre la recaudación impositiva y las amortizaciones, el ratio entre activos líquidos y amortización en un año, etcétera, son favorables.

Paso ahora al informe social. Es por todos conocida la evolución descendiente que ha tenido la pobreza: pasó de un 40 % en el año 2004 a un 12 % en 2013. También la indigencia se redujo: de un 4,7 % pasó a un 0,5 %. Dado que últimamente estas cuestiones han sido motivo de discusión, quiero aclarar que todo fue medido con los mismos parámetros, dado que hacerlo con parámetros diferentes es como comparar boniatos con manzanas. Sea cual fuere el sistema de medición, si se utilizan los mismos parámetros, siempre se llega al mismo resultado: que ha habido una reducción de la pobreza y de la indigencia.

En la misma diapositiva aparece una serie de gráficas que muestran los porcentajes de personas por cantidad de carencias entre los años 2006 y 2013, así como la evolución de los indicadores de estas carencias en diferentes rubros: salud, seguridad social, educación y vivienda, en el mismo período.

Hay menos hogares pobres y vulnerables, por causas variadas; en la gráfica que vemos ahora se muestra claramente esta evolución.

La distribución de los ingresos ha mejorado sustancialmente. Uno de los principales indicadores en esta materia –y el más aceptado a nivel internacional– es el índice Gini, que aparece en la gráfica que se muestra. Es el coeficiente que mejor se adecua a la evolución de la distribución de la riqueza en nuestro país. Resulta interesante el hecho de que en estos años ha habido un crecimiento importante de la clase media, lo cual sostiene muchas cosas, como por ejemplo, el mayor acceso al conocimiento y el mayor consumo. Creemos que con este marco general nos vamos acercando a un circuito virtuoso de crecimiento.

No hay ninguna duda de que el aumento del gasto público social ha contribuido a mejorar la distribución final de los ingresos. Entre los años 2004 y 2012 todos los indicadores aumentaron: la educación, de un 3 % a un 4,6 %; la salud, de 3,2 % a 6,1 %; y la seguridad social y asistencia social, de 11,6 % a 12,5 %, lo que significa que ha habido un esfuerzo nacional para lograr esa evolución positiva del escenario social y la inclusión social de cientos de miles de uruguayos.

La gráfica que vemos ahora muestra que el cierre de las variables macro de 2013 estuvo en línea con lo previsto en la Rendición de Cuentas 2012. Las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto concurrieron a la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda y señalaron cuáles eran las previsiones; ahora estamos comparando resultados reales de 2013 respecto al 2012. En la Rendición de Cuentas el equipo económico hablaba de un crecimiento del PIB del 4 % y, finalmente, se situó en 4,4 %.

Señor Presidente: el murmullo que hay en Sala distorsiona la claridad de mi exposición. Solicito que me ampare en el uso de la palabra y exhorte a los señores Senadores a hacer un poco de silencio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se ruega a los señores Senadores que hagan silencio.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Muchas gracias, señor Presidente.

Las importaciones de bienes y servicios aumentaron de 2,5 % a 2,8 %; la formación bruta de capital fijo se pensó que iba a ser de un 5,3 % y terminó siendo de 6,2 %; el gasto de consumo final aumentó de 4,2 % a 5,2 %; y, finalmente, en relación con las exportaciones de bienes y servicios, la previsión que se hizo fue mucho mayor que el valor efectivamente registrado. En definitiva, el producto interno bruto, en millones de pesos corrientes, se ubicó prácticamente en el orden de lo previsto por el equipo económico.

Las exportaciones de bienes –como todos sabemos– cayeron de 4,8 % a 4,1 %. Aumentó un poco la importación de bienes, excluyendo al petróleo y sus derivados. En cuanto a la cuenta corriente, se pensaba que habría -4 % del producto interno bruto y hubo aproximadamente -6 %. Podríamos nombrar todas las variables, pero creemos que no vale la pena destacar aspectos negativos como, por ejemplo, un IPC de 8,6 %, mayor del 7,9 % que se había previsto.

En el mercado de trabajo, las señales se ubicaron bastante más en el rango de lo previsto.

Ahora, rápidamente, voy a hacer referencia al escenario macroeconómico de mediano plazo.

Para este año se prevé un aumento del PIB del 3 %; se estima que en 2015 el incremento será de 3,3 % y, en 2016, de 4 %. Asimismo, se prevé una cierta estabilidad en las importaciones de bienes y servicios, y si bien la formación bruta de capital fijo este año va a caer, en 2015 y 2016 retomará su senda, ubicándose en 6,8 % y 6,1 % respectivamente.

En la gráfica siguiente figuran otros grandes indicadores. Ante todo, podemos observar la evolución del IPC. Se prevé una moderada reducción de la inflación a lo largo de los años, además de un aumento del tipo de cambio bastante importante este año, con cierta tendencia a moderarse en 2015 y 2016. A nivel de los salarios y del mercado de trabajo, se prevé continuar la mejora del salario real y, más o menos, mantener la situación actual del mercado de trabajo, cosa que podrá realizarse de manera efectiva cuando tengamos mucha más gente capacitada y una aún mayor diversificación de la matriz productiva.

En cuanto a la política fiscal, en la gráfica aparece claramente destacada la evolución de lo proyectado en 2013 con lo observado. Resulta muy claro que los ingresos estuvieron en el rango previsto; aumentaron los del Gobierno Central, con una diferencia de tan solo 0,4 %, y también los del Banco de Previsión Social, lo que compensó, en parte, ese valor negativo de -0,2 % correspondiente al resultado primario corriente de las empresas públicas; de ahí el 0,4 % de diferencia –a favor– entre lo previsto y lo que se dio realmente. En ambos casos, el aumento mayor al previsto se debió al mayor nivel de actividad y de eficiencia recaudadora. A su vez, el desfase en las empresas públicas, -0,2 %, se debe al desfase de tarifas.

Prácticamente todos los egresos primarios en el sector público estuvieron en el orden de lo previsto. Las transferencias aumentaron un poco por desvío en las prestaciones de activos, pero las remuneraciones,

los gastos no personales y las pasividades se mantuvieron en el orden de lo previsto. Y en lo que respecta al nivel de inversiones, las empresas públicas hicieron una inversión mayor, de modo que se pasó de un 3,2 % previsto a un 3,5 %. El resultado primario, que estaba calculado en 0,1 %, terminó siendo de -0,1 %, lo que perfectamente está dentro de lo previsible, y el resultado primario ya consolidado, en el sector público, muestra una diferencia de -0,5 %. Los intereses también estuvieron dentro de los niveles previstos; lo observado fue apenas un poco menor. Por lo tanto, el resultado global es de -0,3 %.

Reiteramos algo que ya hemos dicho –y en lo que no vamos a insistir demasiado–: el manejo fiscal prudente ha permitido reducir el peso de la deuda neta. El crecimiento global de la economía permite sostener esta afirmación con absoluta certeza.

El reciente aumento del déficit fiscal no cuestiona, para nada, la sustentabilidad de las cuentas públicas, ante todo, porque en el año 2004 –según se muestra en la gráfica– la deuda neta representaba un 66,3 %, mientras que hoy se ubica en el entorno del 24 %, con una tasa de interés real que diez años atrás era del 6 % y que en 2013 disminuyó a un 4,5 %. Y lo que también es muy importante es que la tasa de crecimiento de largo plazo está en el orden del 4 %, razón por la cual considero que el escenario futuro es más que positivo.

De todo lo dicho queda claro que los grandes desafíos tienen que ver con fortalecer la infraestructura y el capital humano. Sin duda, eso implica mayor gasto, lo que se ve reflejado en la sustentabilidad de las cuentas públicas.

En la diapositiva que vemos ahora se muestra claramente lo que ha sido el crecimiento de la inversión desde el año 2013. Se incluyen inversiones muy conocidas, realizadas en el área de la energía y en infraestructura, como es el caso de la planta desulfurizadora, los molinos de viento, las plantas de biocombustibles, etcétera.

En cuanto a la relación gasto público social sobre gasto público total, vemos que el gasto público social representa un 75 % del gasto público total, de manera que es, por lejos, el principal componente.

En esta otra diapositiva podemos ver la programación financiera 2014-2015. En ella se incluye lo que ocurrió en 2012 y 2013, así como lo previsto para este año y el próximo. Puede verse claramente cómo evolucionó cada variable y que no hay grandes sorpresas en las estructuras. Se está previendo mantener, más o menos, la situación del resultado global del sistema público consolidado.

Ingresando ya en lo previsible para este año, hagamos algunas consideraciones acerca del nivel del déficit.

Ante todo, destacamos los altos niveles de inversión pública: un 0,5 % del PIB por encima del promedio para este año. También hay que tener en cuenta la incorporación del aporte de UTE al Fondo de Estabilización Energética, tema que se sostuvo con importancia al inicio de este año y del que ya se había hablado el año pasado. En definitiva, se trata de tener un Fondo de Estabilización Energética que evite que la empresa estatal de energía eléctrica –UTE– dependa tanto de la pluviometría para el resultado de sus cuentas. Esto también se está logrando mediante la diversificación con la energía eólica y la solar, pero realmente consideramos muy importante disponer de un Fondo como el que acabamos de mencionar.

Otro punto a destacar es que el cambio de la metodología de medición del resultado del Banco de Seguros del Estado implicó un deterioro del 0,3 % del PIB. Sin duda, al hacer un cambio de esta naturaleza hay que realizar ajustes. Esto ya ocurrió antes, cuando se cambió el cálculo del producto interno bruto.

Por otro lado, el mantenimiento de altos niveles de reservas y la política de desdolarización han tenido un costo fiscal que se refleja en la partida de intereses y se estima en 0,8 % del PIB. Ya nos referimos a todo lo que significó la política del Banco Central; la compra de moneda implicó un costo fiscal que, repito, se refleja en la partida de intereses y se estima en un 0,8 % del producto interno bruto.

El siguiente cuadro muestra el resultado fiscal de Uruguay con respecto a la región. Podemos apreciar que nuestro país no está ni cerca de ocupar los peores lugares, sino que está en un lugar destacado.

Con relación a las metas de endeudamiento público, medidas en porcentaje del producto interno bruto, en este cuadro podemos ver tanto lo previsto en su momento por la Rendición de Cuentas de 2012, como las metas revisadas para el año 2013.

En cuanto a las prioridades presupuestales, en el cuadro que sigue se muestra claramente la evolución que han tenido en los diferentes períodos y la integración dentro de lo que es la estructura del gasto público. Si comenzamos por mirar el gráfico desde abajo, lo primero que aparece es lo referido a la Administración Central; luego figuran los organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución; más arriba se encuentra lo correspondiente a la seguridad social, seguido de «Otros» representado en color violeta y, por último, aparece el sector correspondiente a intereses de deuda. Este último rubro muestra una clarísima evolución desde 2004 hasta ahora; en aquel

momento representaba un 21 % del total, al igual que el rubro correspondiente a la Administración Central –de hecho, ambos eran los rubros de mayor peso en el gasto público–; sin embargo, con el correr de los años pasó a ser el de menor incidencia dentro del gasto público.

Básicamente, se cumplieron todos los compromisos asumidos en el Presupuesto y en la Rendición de Cuentas.

En la diapositiva que vemos ahora se indican las variaciones, pero es de hacer notar que, claramente, se mantuvieron dentro del rango previsto.

La evolución de la incidencia de la inversión en educación pública es del orden del 4,8 % del producto interno bruto, lo que es superior al 4,5 % comprometido. Sin duda, esto es lo primero que se necesita para tener una educación de calidad. Sin recursos nunca va a haber educación de calidad.

Un dato muy importante es que el gasto por alumno se duplicó en términos reales. Y una discusión que hemos dado varias veces tiene que ver, precisamente, con esto: ¿hay que hablar de la inversión en educación como porcentaje del producto interno bruto, o hay que hablar de la inversión en educación como inversión por alumno? A nuestro juicio, esta última sería la forma correcta de hacer la medición, pero no nos parece que sea momento de llevar adelante ese debate.

Es de hacer notar que hubo una serie de partidas adicionales para remuneraciones en 2014, con el fin de mejorar el rendimiento de la ANEP y el éxito de sus políticas.

Ni que hablar lo que ha sido la evolución de salarios en la ANEP, tal como se muestra en el gráfico.

Por otro lado, se triplicaron las inversiones en mantenimiento y se duplicaron los recursos para obras nuevas. Es un dato de la realidad que entre 2004 y 2014 se redujo de manera muy importante la cantidad de liceos y escuelas con problemas de infraestructura. A su vez, el hecho de que hay muchos más liceos y escuelas es una muy buena noticia para el país.

En el caso de la Udelar, el gasto real por egresado se incrementó un 38 % desde 2005 a 2012.

El gasto en salud, por su parte, también ha tenido un crecimiento exponencial muy importante. La población con cobertura de salud –Fonasa– se triplicó entre 2007 y 2013.

El aporte de los activos contribuye al financiamiento de pasivos, menores y cónyuges. En el gráfico podemos ver claramente el global de lo que está permitiendo el aumento de los activos. Actualmente, más de 220.000 cónyuges y 550.000 pasivos están cubiertos por el Fonasa, en un proceso que se está desarrollando y que pronto va a culminar.

A nivel de ASSE, el gasto por usuario se triplicó entre 2013 y 2014.

Otro tanto ocurrió a nivel de la Policía. Tanto en equipamiento como en infraestructura ha habido un aumento muy claro en lo que refiere a las remuneraciones, al gasto corriente y a la inversión. Quiere decir que hoy el Ministerio del Interior tiene una realidad totalmente diferente. Claramente, allí se destaca lo que es el aumento del salario real –reitero: del salario real–; no estamos hablando de valores absolutos, sino del salario real, por ejemplo, de un Agente de Segunda Ejecutivo.

En lo que respecta a las cárceles, a nuestro sistema carcelario, amén de mirar este gráfico, alcanza con leer los informes del Comisionado Parlamentario Álvaro Garcé para ver lo que se ha evolucionado en esta área. Si bien todavía falta mucho por hacer, creo que ahora estamos mucho más cerca de poder concretar el sueño de contar con un Instituto Nacional de Rehabilitación, en lugar de un sistema de depósito de presos. De todos modos, reitero: si leemos los informes del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, podremos constatar que ha habido una clara evolución a lo largo de los años.

Ni que hablar de las políticas sociales tendientes a la inclusión social, donde se busca, no solo brindar mayores recursos, sino focalizar y apuntar más a los resultados.

Queremos resaltar el papel del INAU en la cantidad de nuevos CAIF y otros, pero también en la inversión global y en la ejecución de los recursos destinados al Instituto.

A nivel de vivienda, se destinaron más recursos para soluciones habitacionales. A su vez, ha habido un importantísimo incremento de la inversión pública en infraestructura. El cuadro que estamos viendo muestra claramente el gran crecimiento de la inversión de las empresas públicas. Hay que señalar que veníamos de valores extremadamente bajos, y en un primer período hubo que definir proyectos. Luego, este impacto pudo verse de manera más que clara. Cabe agregar que también ha habido un crecimiento de la inversión del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, además de otras inversiones.

Este material, en el que están incluidos los proyectos de infraestructura que se concretarán a corto plazo, queda a disposición de quien quiera acceder a él.

En la siguiente diapositiva se muestra la evolución de los vínculos laborales con el Estado. Ante todo, se observa una reducción de los que refieren al Poder Legislativo y se mantienen los relativos a la Administración Central. Al mismo tiempo, se verifica un crecimiento importante en el caso de los Organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución –de los cuales la ANEP y ASSE llevan buena parte–, otro relativamente importante a nivel de los Gobiernos Departamentales y, por último, otro no tan importante a nivel de las empresas públicas.

Ahora quiero referirme a un tema que todo el mundo aplaude: la cantidad y la calidad de las transferencias a los Gobiernos Departamentales. En este sentido, hay una estructura en base a los diferentes componentes de las transferencias realizadas por parte del Gobierno Central a los Gobiernos Departamentales.

(Suena el timbre indicador de tiempo).

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el término de que dispone el señor Senador Martínez.

Se va a votar.

(Se vota).

–18 en 19. **Afirmativa**.

Puede continuar el señor Senador Martínez.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Señor Presidente: en cuanto al futuro de nuestro país, está claro que la próxima administración va a recibir una economía en crecimiento, puesto que se dice que en el 2013 el producto bruto interno per cápita fue de algo más de US$ 16.700 y la previsión para el 2014 es que llegue a US$ 17.121. Podemos comparar esta cifra con los cuatro mil y poco del 2004, si bien es cierto que estábamos en un punto bajo y no sería muy correcto tomar ese momento, a la salida de la crisis; sin embargo, aunque hagamos esta comparación con los años 2008 y 2009 –momento en que esa cifra alcanzaba los siete mil y pocos dólares–, veremos que el monto se ha más que duplicado.

Por otro lado, se calcula que este año las exportaciones por habitante también se incrementarán hasta llegar al orden de US$ 4.200 por habitante, y esto es una buena noticia. Como decíamos, la formación bruta de capital fijo como porcentaje del producto bruto interno va a estar en el orden del 24 %, lo que implica un gran aumento porque en el 2004 ese porcentaje estaba entre el 13 % y el 14 %. Esto marca la salud de la economía uruguaya y la reducción de la tasa de desempleo.

No quiero extenderme mucho, pero en la siguiente diapositiva pueden ver una comparación histórica de la evolución de los principales indicadores, como el producto bruto interno, producto bruto interno por habitante, inversiones sobre el PBI, productividad de la totalidad de los factores tomando un promedio anual de los últimos cinco años, exportaciones, saldos de cuenta corriente, parte de lo financiado por la inversión extranjera directa, tasas de desempleo, tasas de empleo e inflación. Como dije, allí figura un resumen de la evolución de los principales indicadores.

Por nuestra parte, creemos que queda más que claro que tenemos una economía mucho menos vulnerable en el ámbito fiscal y financiero y con un bajo nivel de endeudamiento. Si se analiza la deuda neta de activos totales del sector público, como el porcentaje del PBI, se puede ver que para este 2014 se calcula solo un 24,6 %. También se muestra la deuda pública neta por moneda, y se puede ver claramente el peso de la moneda nacional y una deuda pública bruta a tasa fija. Afortunadamente, período a período, las evaluaciones de las calificadoras internacionales marcan una mejora del grado inversor, los Índices Gini siguen descendiendo y se prevé que esto continúe durante este año, lo que habla de una mejora en la distribución. A su vez, se ha producido una caída de la pobreza y la indigencia, el índice medio anual de la encuesta continua de hogares aumenta, el gasto público social sigue creciendo y, en general, los indicadores sociales que estamos teniendo son los mejores de los últimos treinta años.

Agradezco mucho al señor Presidente y al Senado por el tiempo y la paciencia, pero nos parecía importante dedicar cierto tiempo a analizar –como se debe hacer, con indicadores y objetivos– una Rendición de Cuentas de cierre del quinquenio.

Muchas gracias.

13) SOLICITUDES DE LICENCIA E INTEGRACIÓN DEL CUERPO

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase una solicitud de licencia.

(Se lee).

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- «Montevideo, 9 de setiembre de 2014

Sr. Presidente de la
Cámara de Senadores
Cr. Danilo Astori
Presente

De mi mayor consideración:

A través de la presente, solicito al Cuerpo me conceda licencia por motivos personales, al amparo del artículo 1.º de la Ley n.º 17827, de 14 de setiembre de 2004, el día 9 de setiembre a partir de la hora 11.

Sin otro particular, saludo a usted muy atentamente.

Alfredo Solari. Senador».

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota).

–19 en 19. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

Se comunica que el señor Fernando Scrigna ha presentado nota de desistimiento informando que por esta vez no acepta la convocatoria a integrar el Cuerpo, por lo que queda convocado el señor Isaac Umansky, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

Léase otra solicitud de licencia.

(Se lee).

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- «Montevideo, 9 de setiembre de 2014

Sr. Presidente de la
Cámara de Senadores
Danilo Astori

De mi mayor consideración:

Por la presente y amparado en la Ley n.º 17827, de 14 de setiembre de 2004, solicito al Cuerpo me conceda licencia sin goce de sueldo el día 10 del corriente.

Solicito, además, que se convoque al suplente respectivo.

Sin más, saludo atte.

Eduardo Lorier. Senador».

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota).

–20 en 20. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

Queda convocada la señora Alicia Pintos, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

14) RENDICIÓN DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL, EJERCICIO 2013

SEÑOR PRESIDENTE.- Continuando con el tema en discusión, tiene la palabra el señor Senador Heber.

SEÑOR HEBER.- Señor Presidente: hemos escuchado con mucha atención al miembro informante por el oficialismo, señor Senador Martínez, quien mostró una serie de gráficas que fueron presentadas por el Ministerio de Economía y Finanzas en la Comisión. En ellas se señala algo que, a nuestro juicio, hay que resaltar. En la actualidad –aclaro que voy a mencionar cifras redondas en dólares para tener una dimensión de lo que estamos hablando– se habla de un producto bruto interno de US$ 55.000 millones, con una deuda bruta de US$ 33.000 millones y reservas de aproximadamente US$ 18.000 millones Este crecimiento del producto bruto interno responde básicamente a la credibilidad del país y a la inversión extranjera que ha recibido en estos años. A su vez, a mi juicio –lo he dicho ya en varias oportunidades, pero lo quiero reiterar hoy– esto también es el resultado de la credibilidad que generó el Uruguay luego de la crisis que se vivió en los años 2001 y 2002. La forma en que esa crisis se manejó nos diferencia notoriamente de lo que lamentablemente está pasando en Argentina, donde se generó una quiebra y un *default* que sigue pagando y complica su situación. Creo que por más que se quiera minimizar, la solución uruguaya a una crisis importada como la que se vivió en los años 2001 y 2002 fue muy buena; en aquella oportunidad se hizo un buen manejo y se generó una credibilidad en el país que se mantiene hasta el día de hoy. Ese es un tesoro que tiene el Uruguay, tomando en cuenta el embate de una crisis regional de nuestros vecinos –especialmente de Argentina– que golpeó duramente a nuestra economía.

(Ocupa la Presidencia el señor Ope Pasquet).

Reitero que la forma en que nuestro país logró salir de esa crisis en los años 2001 y 2002 generó lo que hoy estamos cosechando como inversión y credibilidad, que es el resultado de la seriedad con que se actuó. En aquel momento se habló de la «salida a la uruguaya», término que, si mal no recuerdo, acu-

ñó nuestro amigo y Ministro de Economía y Finanzas del momento, el doctor Alejandro Atchugarry. Reitero que esta forma de proceder generó credibilidad para las inversiones extranjeras, las que siguen viniendo al Uruguay y que hay que mantener. Esos son los números del país.

En esta Rendición de Cuentas el Gobierno nos presenta un ingreso de US$ 13.472 millones y egresos por US$ 14.488 millones. A su vez, se menciona que en el 2013 se produjo un déficit operativo de US$ 1.016 millones con un resultado deficitario extraordinario de US$ 335 millones, lo que arroja un resultado total de US$ 1.351 millones de déficit. A lo largo de todas estas rendiciones de cuentas hemos escuchado al entonces Ministro de Economía y Finanzas Fernando Lorenzo decir en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda que el gasto público no era alarmante porque siempre estaba por debajo del porcentaje de crecimiento del producto bruto interno. También nos decía que había espacio fiscal y que, por lo tanto, el país estaba gastando dentro de los márgenes que, de alguna manera, se habían establecido.

En la última Rendición de Cuentas dudamos de que estos números pudieran repetirse aquí porque gobernar es prever –no solamente administrar– las situaciones y prepararse. El señor miembro informante señaló la situación, no de recesión, pero sí de enlentecimiento –y casi estancamiento– de la economía brasileña y la notoria recesión que vive la República Argentina. Nosotros creemos que gran parte de lo que tiene que hacer el Gobierno, reitero, es prever estas situaciones, pero eso no se hizo porque, según esta Rendición de Cuentas, el crecimiento del producto bruto interno es del 4,4 % mientras que el gasto tuvo un aumento de 6,29 %. O sea que a pesar de todo lo que venía diciendo en las Comisiones el ex-Ministro Lorenzo en cuanto a que esto se situaba dentro de los parámetros y que había espacio fiscal, termina ahora en la gestión del Ministro Bergara con la confesión de que no hubo una buena previsión o administración porque se gastó por encima del crecimiento del producto bruto interno.

Repito: el crecimiento del producto bruto interno fue de 4,4 % y el gasto fue de 6,29 %.

Entendemos que se ha manejado correctamente la deuda producto de que hasta ahora tuvieron buenas asesorías que, de alguna manera, lograron que se relativizara el peso de los servicios de la deuda en función de los grandes números del país. Pero quiero decir algo sobre los ingresos y la recaudación –que, reitero, es de US$ 13.472 millones– de los impuestos más relevantes que tiene el Presupuesto, que son el IRPF y el IVA.

Quiero recordar que por concepto de IVA se recaudan US$ 5.500 millones y que el Gobierno había anunciado, como promesa electoral, que iba a bajar algunos puntos de ese impuesto. Las medidas no han llegado a la gente por más que se haya votado la ley de inclusión financiera, que busca alcanzar una rebaja del 2 % por concepto de IVA en estos cuatro años y cumplir con aquel compromiso, pero eso sigue siendo una promesa incumplida por parte del Gobierno. No ha habido tal rebaja; generalmente, la gente que compra sin tener instrumentos financieros –como pueden ser las tarjetas de débito o las tarjetas de crédito– no tiene posibilidad de descontar, por lo que esa iniciativa no ha llegado a las personas a las que, a nuestro juicio, debería llegar y para las que resultaría realmente significativa una rebaja del 2 % del IVA.

A nuestro juicio, el Gobierno ha incumplido la promesa de bajar el IVA en dos puntos. Repito que los principales impuestos representan el 40 % de la recaudación total y que estamos hablando de US$ 5.500 millones solamente por concepto de IVA.

No voy a seguir insistiendo en los ingresos de las personas y el impuesto a la renta de las personas físicas porque esa es una discusión permanente que mantenemos aquí; a nuestro juicio, no se trata de un impuesto a la renta de las personas físicas sino de un impuesto a sus ingresos brutos.

(*Ocupa la Presidencia el señor Danilo Astori*).

–Por concepto impuesto a la renta se recaudan US$ 1.650 millones de los trabajadores, una cifra importante que podemos comparar con lo percibido por IRAE que, en definitiva, es el impuesto con el que las empresas contribuyen al erario; precisamente, lo que el Estado recauda de las empresas asciende a US$ 1.600 millones. Vale decir que las rentas provenientes del trabajo aportan más que las rentas de las empresas; estamos hablando de US$ 1.650 millones contra US$ 1.600 millones.

Esta situación, a nuestro juicio, es injusta. Ahora, en plena campaña electoral, se anuncian rebajas del IRPF que nos gustaría que se plasmaran en este momento, sin necesidad de esperar a una nueva Administración para poder efectivizarlas. No son señales diferentes las que hemos escuchado en los anuncios de quienes hoy están en campaña electoral; sin embargo, cuando lo decimos nosotros, parece que planteamos un disparate, pero cuando lo hace –como lo hizo ayer– el candidato a la Vicepresidencia por el Frente Amplio, están bien.

Esto no se ata con los anuncios que hiciera el ex-Ministro de Economía y Finanzas, Fernando Lorenzo, en el sentido de que aspira, alienta y espera que la recaudación del IRPF –o sea, el impuesto al traba-

jo– represente 10 puntos del producto bruto interno en lugar del 3 % actual. Esto me llamó la atención porque lo que dice la fórmula del Frente Amplio no se ata con lo expresado por el propio ex-Ministro de Economía y Finanzas; parecería que lo que se pretende es que siga creciendo la renta del trabajo y que llegue a 10 puntos del PBI.

Esto, señor Presidente, es algo que debemos tener presente porque ¿en qué quedamos? Por un lado, unos anuncian rebajas y, por otro, un caracterizado vocero, como el ex-Ministro Lorenzo –ahora no está más en su cargo–, desde su posición entiende que es poco lo que se recauda por concepto de rentas al trabajo, a pesar de que es más, comparativamente hablando, que lo que contribuyen las empresas por sus rentas.

Hemos entendido siempre que es muy importante tener la posibilidad de que el Estado recaude a partir de la renta de las empresas. Aquí han aparecido distintas iniciativas respecto a impuestos al patrimonio que ya hemos discutido en esta Sala; esas propuestas han ido cambiando porque, en primera instancia, se declararon inconstitucionales, y después se implementaron otros impuestos que no recaudaron lo suficiente.

A mi juicio, se equivoca conceptualmente el Estado al gravar el patrimonio en lugar de subir las tasas del impuesto a las rentas de las empresas; naturalmente, cuando el empresario gana, eso puede beneficiar al Estado, y esto es algo importante para nosotros.

De estos ingresos, señor Presidente –ya he dicho la cifra– el Estado gasta casi US$ 14.500:000.000 y, de este monto, básicamente tenemos US$ 4.430 millones dirigidos a remuneraciones y sueldos; US$ 423 millones a bienes de consumo; US$ 859 millones a servicios no personales; US$ 3.200 millones a asistencia a la seguridad social; casi US$ 3.000 millones a subsidios y transferencias; US$ 1.300 millones a intereses de deuda pública; y solo US$ 1.000 millones a inversiones. Quiere decir que, de los casi US$ 14.500 millones, el Estado solo destina US$ 1.000 millones a inversiones, lo que equivale al 7,26 % de la totalidad del presupuesto. Después, señor Presidente, en nuestra exposición vamos a analizar la situación deficitaria que tenemos en materia de vivienda e infraestructura vial derivada de estos US$ 1.000 millones escasos; a nuestro juicio, eso es producto de una mala administración.

Las remuneraciones totalizaron US$ 4.430 millones. ¡Claro! ¡Si uno mira lo que ha crecido el número de funcionarios públicos en estos diez años de administración del Frente Amplio, entiende estas cifras! Según los datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil, en el año 2004 había 229.454 funcionarios públicos –es decir, casi 230.000– y en 2013 llegaron a 280.853. O sea que hay 50.700 funcionarios públicos más. ¡Cómo no vamos a tener un gasto rígido si en remuneraciones se pagan US$ 4.430 millones! Además, por concepto de bienes de consumo y servicios personales hay otro tipo de contrataciones. Repito que estamos hablando de muchos más funcionarios públicos: concretamente, unos 50.000. Se calcula que por jubilaciones, fallecimiento y renuncia por año se retiran 15.000 funcionarios públicos. Naturalmente, hay que reponer algunas de esas vacantes; no estoy diciendo que todo eso pueda ser ahorrado. De los 280.000 funcionarios públicos actuales, 50.000 son nuevos, más allá de las 15.000 vacantes que se van generando, reitero, por jubilación, muerte, retiro o renuncia. Quiere decir que si en estos diez años tomamos un promedio de 10.000 funcionarios por año que se retiran y sumamos los 50.000 que ingresaron, alcanzamos una cifra realmente increíble de funcionarios públicos: se designaron más de 150.000 funcionarios nuevos en las dos administraciones frenteamplistas.

Con respecto a esta situación, señor Presidente, recuerdo que en el pasado un Senador –que lamentablemente no está presente hoy porque está de licencia– hablaba de «carnaval electoral» porque se había incrementado en 600 o 700 el número de funcionarios. Si estuviera hoy aquí, no sé qué opinaría de la cifra de 50.000 funcionarios públicos más. Creo que esta es una discusión que ya fue laudada. Esta suerte de designación de funcionarios es la que muchas veces lleva a hacer un análisis crítico.

Estamos en una instancia en que se triplicó el gasto en ASSE –nosotros votamos el aumento de este gasto en salud–, tal como lo señaló el señor Senador Martínez, que hoy asciende a un total de US$ 1.000 millones. Reitero, se triplicó el gasto en ASSE, pero tiene 300.000 usuarios menos para atender de los que tenía antes de la aprobación del Sistema Nacional Integrado de Salud; pasó de 1:500.000 a 1:200.000. Entonces, deberíamos exigir mejores resultados a este organismo tan importante de la salud pública. Ya hemos vivido en esta Sala debates e interpelaciones porque es el organismo más observado por el Tribunal de Cuentas por ilegalidades en su accionar y escándalos públicos. Lamentablemente, esta plata no ha producido cambios sustanciales como para tener una mejor administración en ASSE.

Hace dos días, señor Presidente, observé con asombro una noticia en el diario que hablaba de un gran resultado en ASSE. Pensé que era una buena noticia, porque hasta ahora ha habido escándalo tras escándalo, acusaciones, gente en los juzgados y presa, corrupción, etcétera, todo lo que ya hemos discutido. La noticia hablaba de que ASSE había bajado el ausentismo de su planilla de funcionarios del 25 %

al 8 %. Entonces, ¿el 25 % cobraba y no trabajaba? ¿Y como gran resultado, han llegado a reducir ese ausentismo de gente que cobra y no trabaja del 25 % al 8 %? Todos hemos escuchado las proclamas del sindicato en aras de que se nombren más funcionarios, porque los necesitan. ¡Claro que precisan más gente, si el 25 % de los funcionarios no va a trabajar, pero les pagamos el sueldo! ¡Naturalmente que precisan más gente, si al 25 % –como salió en las noticias de los diarios hace dos días– se les pagaba el sueldo y no iban, y ahora como gran cosa ese porcentaje bajó al 8 %! Con respecto a este 8 % que no va a trabajar, ¿dónde está el administrador que tiene que obligarlos o sumariarlos para que cumplan con la tarea para la que fueron nombrados?

Por otro lado, señor Presidente, tenemos los egresos en ANEP que, como decía el señor miembro informante, alcanzan los US$ 1.843:000.000. Es otro de los presupuestos que ha crecido –nos alegra que sea así– y, junto con el de la Udelar –US$ 444 millones–, lo que gastamos en educación supera largamente los US$ 2.000 millones. Esta es una cifra aceptable que, creo, responde a una meta que se cumplió en función del compromiso del 4,5 %. Sin embargo, la noticia de los diarios de hoy, no de ayer ni del año pasado, es que la tasa de repetición en Enseñanza Secundaria es del 30 %, aunque en los liceos de Montevideo llega a superar el 40 %, y en el liceo de Maroñas alcanza el 55 %. La historia se repite, cosa que no nos sorprende sino que confirma los malos resultados del Liceo 13 de Maroñas que tiene, reitero, una tasa de repetición del 55 %. ¿Qué hicieron, entonces? Es la misma cifra del año pasado, del anterior y del anterior a ese. ¿No se pudo encontrar una solución a ese problema?

Hemos invertido plata en educación como nunca, cosa que nos alegra y hemos votado, y lo menos que podemos hacer desde estas bancas es exigir mejores resultados. Pero no; las cifras siguen igual: 40 % de repetición en Montevideo y 30 % de deserción. Y se habla de algo que es más grave aún: en el primer año de Enseñanza Secundaria hay un 18 % de alumnos que abandona los cursos, que no sigue estudiando.

Señor Presidente: está claro que no alcanza con venir acá a decir que se ha dispuesto del mayor presupuesto, porque junto con la plata hay que exigir gestión y resultados. Creo que fue el señor Senador Umansky quien manifestó en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda la necesidad de medir esas cosas en función de metas de gestión y de resultados. No solamente debemos evaluar el tema de la plata, porque hay problemas que no se solucionan con dinero. Aquí está muy claro: hemos triplicado el gasto de la salud y hemos aumentado no sé cuánto más los presupuestos de educación desde que está este Gobierno y, sin embargo, las tasas de repetición en la enseñanza siguen siendo las mismas o más graves. ¿Qué hay atrás, entonces? Mala gestión. ¿Y quién la está llevando a cabo? En realidad, son guetos administrativos en los que ni siquiera podemos asomarnos.

No me gusta ventilar conversaciones que hemos tenido con el Poder Ejecutivo sobre entendimientos y pactos educativos, pero hace dos años fuimos convocados por el señor Presidente de la República y logramos entendimientos para tomar medidas y darle mayor poder al Poder Ejecutivo. Pero el sindicato puso el grito en el cielo y todo lo acordado fue archivado. Es decir que todo el esfuerzo realizado entre los partidos políticos para dar más poder al Poder Ejecutivo y así gobernar la enseñanza, se frustró y no se pudo llevar adelante. ¡Esa es la verdad! El sindicato no permitió que el poder político, elegido directamente por el pueblo, gobernara la educación. ¡Y estos son los resultados! ¡Malos resultados! Frente al crecimiento del gasto deberíamos exigir un mayor resultado, para poder generar –a nuestro juicio– un mayor presupuesto para continuar.

Ahora se plantea, en una especie de campaña electoral, ir al 6 % del producto bruto interno. Pero si con el 4,5 % no pudieron obtener resultados, ¿para qué vamos a aumentar al 6 %? Quizás se obtengan peores resultados de los que hemos cosechado hasta ahora.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el tiempo de que dispone el orador.

(Se vota).

–19 en 20. **Afirmativa**.

Puede continuar el señor Senador Heber.

SEÑOR HEBER.- Muchas gracias.

La situación deficitaria de los números y de los resultados es, a nuestro juicio, un tema que se debe analizar y un desafío para los próximos gobiernos. De esos números –con los que espero no haber mareado– se desprende que los egresos de la Administración son de US$ 14.500 millones. Hay un capítulo que son subsidios y transferencias, en los que se gastan US$ 3.000 millones. Reitero: US$ 3.000 millones. Algunos, naturalmente, son compartidos; tienen que ver con las instituciones sin fines de lucro, con la Tarjeta Alimentaria y con el Fondo de Solidaridad. Aclaro esto para que no sea cosa que mañana se diga que nosotros queremos recortar esos fondos; ¡nosotros los votamos! Estamos en momentos en que si ponemos el acento en algo se puede usar para decir, por ejemplo, que viene la motosierra. No hay motosierra; ya diji-

mos que la vendimos para comprar fertilizantes, que es lo mejor para que crezca el árbol.

Por otro lado, tenemos el ente autónomo AFE con un presupuesto de US$ 27 millones. A su vez, se ha creado otro organismo que es la Operadora de AFE, constituido por los mismos directores de AFE, más dos directores de la Corporación Nacional para el Desarrollo. Esa Operadora tiene un gerente y tres jefes, pero por debajo de los últimos no hay ningún funcionario. ¡Son jefes de nadie! ¡Es de Ripley! Reitero: hay un gerente y tres jefes. Frente a la gran operativa comercial que tiene AFE debemos tener mucho cuidado en la carretera, porque hay trenes por todos lados. Señor Presidente: ¡un gerente y tres jefes! Sé que los jefes ganan $ 156.000 cada uno, pero no pude averiguar cuánto gana el gerente. No me importa quiénes son; me importa lo que hacen. ¿Qué hacen? ¿Qué contratan? ¿Esa tarea no la puede hacer el ente autónomo AFE? ¿Se tienen que juntar con dos integrantes de la Corporación para vender cargas de AFE? Es decir que tenemos dos organismos para algo que no funciona, como es AFE, con 800 funcionarios que están ahí –seguramente tomando mucho mate– esperando a que se revitalice el ente.

Pero el tema de AFE no termina acá, porque en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas está la Dirección de Transporte Ferroviario, que no sé cuántos funcionarios tiene porque, cuando se lo pregunté al señor Ministro de Transporte y Obras Públicas, hábilmente esquivó la pregunta para no contestar qué hacen esos funcionarios. Supuestamente, la Dirección de Transporte Ferroviario, en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, es la encargada de contratar o hacer licitaciones para que el privado ponga trenes sobre las vías; pero no hay ningún tren privado. Entonces, ¿qué es lo que hacen? ¡Nada! ¡Pero tampoco termina acá el tema de AFE! Dentro de la Corporación Nacional para el Desarrollo está la Corporación Ferroviaria del Uruguay, que es la que administra los fondos del Focem para hacer las vías –que sí se están construyendo– desde Pintado a Rivera en la zona de la Ruta 5. Según nos informó el Ministro, para resolver las inequidades que tenemos en el Mercosur se compensa a los países, y por ello se han destinado US$ 70 millones para construir un ramal de vía desde Pintado a Rivera. Ahora bien, ¡trenes no hay!

En estas instancias siempre se recurre al pasado: ¡AFE se cerró por el Partido Colorado! ¡Se eliminó el tren de pasajeros! Hay que recordar que la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner y el Presidente Mujica inauguraron el llamado Tren de los Pueblos Libres que iba a venir de Buenos Aires a nuestro país. ¡Creo que funcionó una vez! Me aclaran que, efectivamente, funcionó una vez. ¡Fue un gran acuerdo, con los muchachos cantando la marcha peronista y, seguramente, mucha gente del Frente Amplio acompañando con banderas! ¡La unión de los pueblos libres! Estamos hablando de un tren que no existió. ¡Increíble!

Además, el Presidente de la República nos planteó que, por acuerdos políticos, teníamos que aprobar un préstamo con China –hace tres años que un proyecto anda dando vueltas– destinado a montar una empresa de durmientes de hormigón para construir nuevas vías de tren.

(Ocupa la Presidencia el señor Ope Pasquet).

–¡Encima de todo eso, le damos un subsidio de US$ 27 millones! ¡Es de Ripley! ¡Se otorgan US$ 27 millones para algo que no funciona, pero tiene gerentes, direcciones, oficinas, seguramente muchos despachos y autos, gente que hace análisis y consultorías para que no funcione nada! ¡Increíble! Eso es lo que nos irrita.

Se otorgan US$ 4 millones a Pluna. ¿Por qué? ¡Ya basta con Pluna! ¡Basta de Pluna! ¿Para qué mantenemos el ente Pluna? ¡No ha habido ninguna motivación de ahorro por parte del Gobierno para decir que se liquida Pluna Ente Autónomo! En el Ministerio de Transporte y Obras Públicas hay una Dirección de Transporte Aéreo. ¡No se sabe qué hace!

Se dan US$ 32 millones al Instituto Nacional de Colonización. Me hubiera gustado tener la oportunidad –quizás el tiempo no fue suficiente– para preguntar a sus representantes cómo se usa ese dinero. No me consta que se esté invirtiendo en la materia, aunque admito que ha habido un crecimiento y un desarrollo de las colonias. No estoy haciendo una crítica al Instituto, pero confieso la falta de tiempo que tuvimos para mantener una charla sobre la política de colonización, que siempre nos interesó mucho. Ahora bien, ¿por qué son U$S 32 millones? ¿El Instituto no cobra en función de lo que arrienda? ¿No hay una operativa en la materia? Son preguntas que quedarán en el aire. Quizás tengamos la posibilidad de hablarlo con más detalle en otra oportunidad.

Se otorgan US$ 165 millones al Fondo de Estabilización Energética y US$ 35 millones al Correo. Recordemos que se votó la Ley Postal. Está presente un exdirector del Correo, el señor Senador Gandini, que hizo maravillas y lo puso de pie, pero no tuvo un subsidio de US$ 35 millones. Hay que tener presente que actualmente el Correo es «paquetes», porque ya casi no existen las cartas, dado que los avances tecnológicos hacen que la comunicación vaya por otro lado. Entonces, creo que podemos cuidar un poco más el gasto. ¡Estamos hablando de US$ 35 millones! ¡Es mucha plata la que se da al Correo! Es claro: después termina expandiéndose hacia otras áreas y se superponen.

En fin, ¡hay paño para revisar! No cortaremos con «motosierra», pero sí miraremos con sentido crítico. ¡Hemos dado US$ 35 millones por año al Correo y US$ 27 millones a AFE! ¿Adónde va a parar ese dinero? ¡No están funcionando bien! No se tiene, ni siquiera, la voluntad crítica de mirar y ver los resultados en la educación, o en AFE. ¡Resultados! ¡Son malos!

Hay un rubro, denominado «Otras Transferencias y Reasignaciones», sobre el que hemos tratado de averiguar algún dato –nos hemos reunido con nuestros técnicos– porque involucra US$ 250 millones, pero no tenemos el detalle de esa cifra.

(Ocupa la Presidencia el señor Danilo Astori).

–Antes de terminar, quisiera tratar un par de temas. En la Comisión mantuve una polémica con el señor Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a raíz de una planilla que nos presentó. La verdad es que no entiendo por qué tenemos resultados peores en esta misma Administración. Se lo hice saber y le dije: explíqueme. También se lo pedí a la Directora Nacional de Vivienda, pero no me explicaron.

En cuanto a las viviendas terminadas, en el marco del Plan Nacional de Relocalizaciones se hicieron 226 el año pasado y 119 en 2014. En el año 2010, al comienzo de la Administración, se construyeron 332, o sea, tres veces más. ¡Estamos hablando de la misma Administración, quizás con distintos Ministros! Ante esto me dijeron que tenían problemas con las tierras, las licitaciones y las empresas de construcción. Supongo que en el 2010 también tendrían los mismos problemas con las tierras y las licitaciones, pero se hicieron 332 viviendas, mientras solo se hicieron 119 en 2014.

En el marco de la «Rehabilitación y consolidación urbano-habitacional» se hicieron 1510 viviendas. En 2010, en la Administración de ustedes –no estoy hablando de otras Administraciones; estoy pidiendo que se miren en el espejo–, se concretaron 6.000 viviendas. ¡¿Cómo puede ser?! ¿En el año 2010 hacen 6.000 viviendas y en el 2013 construyen 1.510?

En cuanto a las viviendas terminadas dentro del Programa de Mejoramiento de Barrios –ex-PIAI–, me aclararon que son hogares, no viviendas, y que se concretaron muy pocas. Aunque sean hogares que se solucionaron y no viviendas nuevas, nos dicen que en el 2010 se llevaron a cabo 2.861 proyectos sociourbanos de hogares y en el 2013 solo 639. Está bien; supongamos que no son viviendas las del ex-PIAI, como dijo el señor Ministro. Pero, ¿por qué bajó el número de 2.861 a 639? ¡No tuve la explicación!

Sobre la refacción y comercialización de esqueletos de edificios –que también puse en los números– no hay datos para el año 2010; hay 319 en la Agencia Nacional de Viviendas.

En definitiva, entre proyectos sociourbanos y viviendas –para decirlo concretamente–, en el 2010 se concretaron 9445 proyectos urbanos –o soluciones para hogares, para hablar en la misma terminología–, y 4300 en 2013. ¡Esto es un fracaso! ¡Esto es fracasar en la gestión de hacer, de construir, de solucionar! Sobre esto, señor Presidente, no tuve respuestas.

Y después, señor Presidente, está la perla de lo que tuvimos en la Comisión. Para mí –lo he dicho públicamente, pero tengo que repetirlo, porque yo no soy de aquellos que gritan en la pulpería y callan en la comisaría–, el señor Pintado es el peor Ministro de Transporte y Obras Públicas de la historia del Uruguay. Cuando le dije: «Las carreteras de nuestro país se dividen en cuatro categorías: muy buenas; buenas; regulares y malas». En el informe que ustedes mismos nos dan –todos estos son informes oficiales– nos dicen que un 23 % son muy buenas –2.020 kilómetros–; un 24 % son buenas –2.108 kilómetros–; un 28 % –2.460 kilómetros– son regulares, y un 25 % –2.196 kilómetros– son malas. De los 8.784 kilómetros a los que hay que hacer mantenimiento en el país, tenemos 4.128 buenos y muy buenos, y 4.656 regulares y malos. ¡Esto no es nada nuevo! En el país no existen carreteras nuevas. ¡Ni las precisa! No mejoró en nada el porcentaje de rutas en buen estado durante tres años de ejecución: pasó del 46 % al 47 %, teniendo la misma cantidad de kilómetros, y la producción nacional creció enormemente. ¡Es por eso que el Presidente se queja tanto! ¡No puede quejarse del Ministro, aunque no haya tenido ninguna idea imaginativa que pudiera generar, ni siquiera con los PPP que votó el Parlamento! Pese a que el Ministro anunció que el tema de la inversión de capital privado era un gran instrumento de participación de la sociedad, nada funcionó. Lo único que funcionó con ese mecanismo fue la construcción de una cárcel del Ministerio del Interior, cuyas obras estarían comenzando. Pero el gran instrumento de los contratos de participación público-privado –mediante los que se iba a conseguir plata del mercado para hacer rutas nuevas y un mayor mantenimiento– ha sido nulo. A este respecto, me contestó que él no era de esos Ministros que por atrás pedía más plata, como ocurría en otras Administraciones. ¡¿Qué tiene que ver?!

Señor Presidente: el Ministerio de Transporte y Obras Públicas gasta 230 millones de su presupuesto en inversiones. El Ministro dice que, como es un hombre alineado, no va a hacer nada en contra del Gobierno; que seguramente habrá otras prioridades, y que él no pide plata porque es parte de un equipo. ¡Es parte de un equipo que no funciona! ¡Es un equipo que está con los mismos números! ¡Hizo dos o tres arreglitos, pero nada imaginativo! Lo que sí hizo bien

–vamos a contar todo– es el proyecto que hay que llevar a cabo más adelante: «Uruguay 2030», ¡gran nombre! Pero lo que él hizo en estos tres años –ya casi cuatro– de gestión, ha sido totalmente negativo. ¡Ha sido el peor Ministro de Transporte y Obras Públicas!

Las Rutas n.os 30, 26 y 27 están deshechas; la n.º 6 no se hizo; la n.º 5 está con las huellas, por lo que hay que tener mucho cuidado. Hay carreteras en pésimo estado y la excusa es: «Y bueno, lo que pasa es que creció la producción». Lo que no creció son los servicios del Estado para poder atender la demanda que, de alguna manera, exigía la producción; y eso encarece. Él, que es Ministro de Transporte y Obras Públicas, nos habló de turismo, porque está construyendo puertos deportivos, pero no las carreteras que debe hacer. Después habló de que estuvo haciendo una política educativa con los empresarios, para que entendieran cómo tenían que hacer. No sé qué enseñó, pero ningún empresario se comprometió a hacer carreteras ya que los números no les cierran. El mecanismo de participación público-privado tiene tantos caminos y vericuetos que lleva a desalentar la inversión.

Vuelvo a decir mis palabras del principio: ¡Hemos tenido una de las inversiones más grandes de la historia del Uruguay, que ha mantenido este crecimiento, pero nada fue a infraestructura, que es lo que vamos a precisar! ¿Por qué? Porque no tenemos un Ministro de Transporte y Obras Públicas; no tenemos a alguien que mire al país, que lo haga atractivo, que presente proyectos, que busque inversiones, ya que, como él dijo, no tiene presupuesto y no iba a pedir a los legisladores por atrás, en el ambulatorio, que le mejoraran el presupuesto porque, en definitiva, no le alcanza.

Existen grandes déficits en esta Rendición de Cuentas y en el Gobierno. Hay subsidios que no tienen sentido. Tenemos 50.000 funcionarios públicos más luego de dos Administraciones del Frente Amplio, pero hay pocas viviendas para dar respuesta a esta problemática. ¡No entiendo por qué se dejaron de hacer las viviendas prefabricadas! Se empieza a decir que hay que estudiar la universalidad de la problemática antes de ir directamente al tema. ¡¿Cuánto tiempo puede llevar estudiar la universalidad de la problemática?! ¡Porque se está estudiando la problemática de la universalidad de los asentamientos desde que están! ¡¿Cuándo terminan los estudios?! ¡¿Nunca?! Sí; ¡nunca van a terminar, porque hay gente que vive de esos estudios y se queda con gran parte de los recursos que destinamos a viviendas, que vuelven a estudiar y, de alguna manera, se diluye la plata que queremos destinar para atender ese tema!

El señor Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente dijo que había certificado siete sistemas prefabricados de construcción. ¡Muy bien! ¡Bárbaro! ¡¿Y?! «Y, bueno, se estudiaron», dijo. Si se certificaron, ¿por qué no los incluyen? Dicen que la problemática del terreno encarece las viviendas. ¡Lo sé; siempre hay problemas! Pero quizás nosotros participamos de un grado de urgencia en resolver temas que parecería que no está en el horizonte de la gente del Ministerio de Vivienda ni del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, puesto que no han dado respuesta a los requerimientos. Lamentablemente, los asentamientos siguen creciendo y no hay respuestas eficaces ni metas establecidas. Vienen una y otra vez, durante el análisis de las Rendiciones de Cuentas, a darnos excusas, cuando lo que nosotros pretendemos son resultados. ¡Y los resultados no están! ¡Las carreteras están en mal estado y el país no ha crecido en infraestructura! Se sigue hablando de proyectos faraónicos que nunca van a llegar y, de alguna manera, lo que se puede hacer no se hace.

Creemos, señor Presidente, que esta Rendición de Cuentas confirma nuevamente la falta de ejecutividad y de prevención del Gobierno. Por lo tanto, no vamos a acompañar la Rendición de Cuentas y esperaremos a que se presenten los artículos aditivos que se han anunciado para ver la explicación, el justificativo, la razón por la cual se ha pedido un Mensaje del Poder Ejecutivo a los efectos de generar una especie de ampliación presupuestal en esta instancia. Según tengo entendido, hay que cubrir deudas por juicios que en su momento debió enfrentar ASSE, pero la pregunta no es «¿Qué?», sino «¿Por qué?». ¿Por qué tuvo que enfrentar esos juicios? Porque ASSE sí ha incurrido en ilegalidades a lo largo de su administración, ilegalidades que han sido escandalosas. Repito: ¡escandalosas!

Como decía, nos gustaría que luego, cuando se presenten esos artículos, se nos explique con detalle qué es lo que ha llevado a que el Poder Ejecutivo haya perdido estos juicios y, por lo tanto, tenga que reforzar, trasponer rubros, que fueron cuestionados –si no me falla la memoria– por el señor Senador Umansky en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda. Eso se votó por mayoría, no contó con nuestro voto en representación del Partido Nacional, ni con el del señor Senador Umansky en representación del Partido Colorado, porque creemos que debe haber una mayor explicación de estos artículos aditivos que se pretenden presentar aparte del proyecto.

Sobre la Rendición de Cuentas ya hemos hablado y hemos definido nuestra posición: es negativa. Para nosotros fue una muy mala gestión, sobre todo teniendo con qué, reitero, ¡teniendo con qué! No se administró la escasez; por primera vez se tuvo la posibilidad de contar con, por lo menos, trece mil millones y me hubiera gustado que no gastaran catorce mil quinientos millones, aumentando la incertidumbre y generando la situación de no tener espacio fiscal,

todo lo cual repercute en el costo de vida de muchos uruguayos. Nos habría gustado que hubieran previsto mejor lo que podía pasar en la región como para no excusarse hoy diciendo que Brasil se estancó o que Argentina tiene tal problema; nos vienen a explicar el mundo para mostrarnos la falta de prevención de lo que podía pasar, y ahora tenemos que pagar los costos del caso.

Por estas razones no vamos a acompañar la Rendición de Cuentas en esta oportunidad.

Muchas gracias.

15) PRÓRROGA DE LA HORA DE FINALIZACIÓN DE LA SESIÓN

SEÑOR AGAZZI.- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR AGAZZI.- Formulo moción para que se prorrogue la hora de finalización de la sesión hasta que se agote la discusión del asunto en debate.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar.

(Se vota).

–19 en 19. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

16) RENDICIÓN DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL, EJERCICIO 2013

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúa el tema en debate.

SEÑOR UMANSKY.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR UMANSKY.- Señor Presidente: esta Rendición de Cuentas –como todas– debe ser analizada desde diversos puntos de vista, ya que hay que considerar la funcionalidad de la política económica, la administración de la política fiscal y los propios instrumentos presupuestales. La herramienta presupuestal es una realidad de múltiples dimensiones que genera efectos e impactos a lo largo y ancho de la economía, por lo que, evidentemente, también requiere un enfoque multidimensional.

Debemos reconocer en este ámbito que si hay un sector de la economía en el que podemos influir –y debemos hacerlo–, un sector sobre el cual los legisladores trazaríamos la dirección estratégica, ese es el sector público. Es evidente que dentro de la trama de la economía hay muchos puntos en los cuales influir, pero de lo que somos directamente responsables es de definir correctamente qué pretendemos del sector público, un sector que es bien significativo en el país, no solo por el volumen de sus transacciones sino también por lo que implica cultural e históricamente en lo que ha sido el Estado en el Uruguay, que ha intervenido directamente en muchos planos –en algunos con más éxito que en otros– pero que, además, es un elemento de emulación del sector privado, que generalmente mira qué hace aquel o, de alguna manera, trata de discernir cuáles son las políticas básicas que va a implementar, porque en función de ello tratará de ajustar su gestión. En términos históricos, podríamos decir que tenemos un sector privado reactivo con respecto al sector público; no tenemos un gran sector privado con una dinámica suficientemente propia y de gran nivel como para marcar un camino.

Por lo tanto, esa responsabilidad sobre el sector público nos obliga a ser muy precisos en cuanto a qué queremos de ese sector y, de alguna manera, cómo el Poder Legislativo tiene que influir en él. Un primer problema que tendemos a no enfocar con la debida cautela es la productividad del sector público. Si consideramos la importancia de este en base a la presión fiscal, estaríamos hablando de un 32 % o un 33 %. Como hay registros de fondos públicos que no conocemos –vamos a tratar de enfocarnos en ellos–, creemos que el sector público debe mover cerca de un 40 % de la economía. Esta no es una cifra menor, y no lo es para un país que básicamente ha dependido muchísimo de las definiciones estratégicas del Estado. Entonces, si no somos capaces de esclarecer o pavimentar el camino para que haya una productividad acorde a los tiempos actuales, creo que ¡flaco favor le estamos haciendo a la sociedad uruguaya!

Justamente, la productividad del sector público también puede ser medida en función del grado de desplazamiento que tiene el sector privado. Cuando nos ponemos a discutir sobre la política fiscal y los déficits –hay una especie de discusión académica en cuanto a si los déficits son o no inflacionarios, pero preferimos dejarlos de lado– nos olvidamos de que todo crecimiento del sector público se hace a costa de una carga fiscal al sector privado. El desplazamiento sobre el sector privado significa quitarle posibilidades de ahorro a ese sector, y al hacer eso estamos quitando posibilidades de inversión doméstica, la del país. Si bien en los últimos años hemos tenido cierta fortuna por recibir creciente inversión extranjera, reconocemos el manejo idóneo y profesional que se ha hecho de las variables macroeconómicas y la esta-

bilidad que ha tenido el Uruguay, que es la que ha logrado establecer en las últimas décadas. Ello habla de una continuidad y de una política de Estado del país a lo largo de estas últimas décadas –repito–, más allá de cuál fuera el partido que lo administrara; es una política de Estado –¡bienvenida sea!– producto de la madurez de la sociedad uruguaya, producto de la madurez de los logros que hemos tenido en conjunto y, de alguna manera, esa política de Estado, que nunca osó decir su nombre, nos ha favorecido a todos, y en el largo plazo nos está demostrando su eficacia. Ahora bien, tenemos que enfocar esa eficacia directamente al sector público y tratar de ver cómo logramos que ese sector público que recibe una cantidad enorme de insumos, pueda brindar los resultados que requiere la ciudadanía.

Resulta evidente que la ciudadanía no está conforme, y lo expresa de diversas maneras. No solo tiene que pagar impuestos por salud, por educación y por seguridad, sino que tiene que contratar servicios de salud, de educación y de seguridad en forma privada. Allí hay una repetición, un mal manejo de los recursos que se adiciona al desplazamiento del ahorro del sector privado. Es decir, en términos de eficiencia global, la sociedad uruguaya está desperdiciando recursos, no solo por no obtener resultados y desplazar el ahorro del sector privado, sino porque, en última instancia, el Estado no está cumpliendo la función que todo Estado moderno debe cumplir, que es trabajar en forma conjunta con la sociedad civil y el mercado, tratando de potenciar lo que hoy en día es la regla de oro del mundo moderno: la competitividad sistémica. Se trata de una cantidad de agentes que, básicamente, cooperan entre sí para obtener resultados suficientemente buenos para el país en su conjunto, de manera de poder lograr una inserción internacional que es clave en estos días.

Para poder medir la productividad, debemos tener información de base y, lamentablemente, no es la adecuada. Es evidente que desconocemos varios aspectos de la Administración Central, del Gobierno Central. Desconocemos cuáles son los activos; por ende, no sabemos cuáles son las amortizaciones de esos activos, ni las amortizaciones anuales y ni las acumuladas; eso, evidentemente, influye. Si el país hubiera tenido una contabilidad patrimonial, estaría influyendo en el déficit fiscal. Si no tenemos una contabilidad fiscal de base que permita reflejar esto, cuando hablamos de déficit fiscal tenemos que ser muy cautos, en la medida en que nos está faltando información. No conocemos nuestros pasivos y, por tanto, tampoco nuestro patrimonio neto.

¡Vaya como ejemplo lo que ha sucedido con Ancap! Este organismo, por ser una empresa pública, está obligado a aplicar las normas internacionales de contabilidad. Eso es de orden por el tipo de organización que es Ancap, pero cualquier empresa que pretenda colocar sus valores y sus bonos en el mercado va a tener que presentar balances. Además, nuestra propia legislación así lo requiere.

Ahora bien, vimos la polémica que se suscitó a partir de la presentación del último balance de Ancap, en el que se pretendía «negociar» –entre comillas– el déficit, cuando las normas de contabilidad aceptadas a nivel internacional indican claramente qué es lo que hay que hacer. La consultora, siguiendo esas pautas, pretendía dar de baja un préstamo incobrable que Ancap le había hecho a ALUR. Y eso era correcto, porque después de dos o tres años de hacer gestiones de todo tipo, es evidente que si no se puede cobrar, va a pérdida. Eso, que es tan fácil de determinar en una empresa pública porque aplica las normas de contabilidad, no lo podemos hacer en la Administración Central, porque no tenemos información sobre los activos. También nos faltan un montón de pasivos que no podemos establecer, entre ellos, obligaciones varias. Pensamos que un Estado como el uruguayo, que ha invertido mucho, no debe tener menos de US$ 4.000 millones o US$ 5.000 millones en activos. Eso tiene que ser amortizado, no solo por una regla contable, sino para reponer ese activo y así, en su momento, tener un activo nuevo.

Creo que la mayor expresión de esto son los hospitales y las escuelas, porque año a año nos encontramos con que tienen carencias, no sabemos si las escuelas pueden iniciar los cursos ni si los hospitales pueden atender a los pacientes. Eso es producto de no tener identificado patrimonialmente cuáles son los activos y su estado. Debemos saber cuánto tenemos que amortizar para saber cuánta vida útil nos queda y así poder planificar los presupuestos y saber cuál es el presupuesto de inversión del año próximo. Asimismo, debemos conocer cuáles son los locales que necesitan ser refaccionados o cambiados, o la nueva inversión que hay que hacer.

En cuanto a la información, un Gobierno Central no es distinto a una empresa, y cuando se utilizan recursos públicos, con más razón tenemos que dar cuenta y ser transparentes. Sin embargo, no tenemos información sobre amortizaciones, ni sobre compromisos del Tesoro, ni sobre reservas.

El censo realizado en el año 2011 mostró que la población de Uruguay está envejeciendo, lo que obviamente va a repercutir en la previsión social que en buena parte está financiada con recursos afectados del Impuesto al Valor Agregado. Si consideramos el año 2010, las transferencias a la previsión social eran equivalentes al monto que se estaba gastando en los Incisos 2 a 15, o sea, los Ministerios, pero cuatro años después es un 4 % más. Entonces, si unimos el hecho de que la población está envejeciendo con que las

transferencias están creciendo, es evidente que debemos hacer previsiones actuariales acerca de nuestro futuro para poder manejar la carga de la previsión social. Eso no consta en ningún lado y, obviamente, también influiría a la baja en términos de un balance bien presentado.

En fin, podemos seguir con un montón de rubros que no están representados. Por ejemplo, ¿cuáles son los juicios que el Estado debe pagar? No lo sabemos. Este fin de semana vimos un artículo periodístico que explicaba que el organismo que se creó en 2005 para determinarlos, nueve años después no ha logrado juntar la información. ¡Ojo: eso no es poca cosa! En esta Rendición de Cuentas nos están pidiendo $ 400 millones para enfrentar los juicios que ya perdió el Estado en ASSE; o sea que los $ 400 millones que nos piden podrían haber sido previstos en una Rendición de Cuentas anterior. Debió haber habido alguna forma de previsión, porque para eso sirven las previsiones o las reservas.

También podríamos tener en nuestro pasivo los refuerzos de financiamiento. El Fonasa, que al final no está totalmente financiado, año a año nos demanda más recursos y, probablemente, en los próximos años seguirá demandando en la medida en que hay un cronograma que prevé la incorporación de nuevos grupos. ¿Dónde está la previsión para el nuevo financiamiento del Fonasa? Tampoco está.

¿Dónde están las garantías del Tesoro del Estado? No podemos estar siempre al golpe de balde, como nos sucedió con Pluna cuando nos enteramos de las múltiples garantías que había concedido el Estado. Parece que no aprendimos y seguimos el viejo refrán: «El hombre es el único animal que repite el mismo error dos veces».

Tenemos la regasificadora, con $ 1.200 millones, que tiene garantía del Tesoro de la República Oriental del Uruguay. ¿Dónde están? Esta información tampoco la encontré en ningún tomo presupuestal, sino que ha circulado a través de la prensa. Y, como si fuera poco, esos $ 1.200 millones van a ser administrados por una empresa privada, creada con los aportes de dos organismos públicos: UTE y Ancap. Resulta que nuestra Constitución prevé que para ser garantía el Estado y para hacer inversiones de este tipo se requiere la anuencia de la Asamblea General. Los señores Senadores ¿saben si pasó por aquí ese tipo de decisión? ¿Conocen las decisiones adoptadas con respecto a las garantías que ha concedido el Estado? Hay una falta total de transparencia.

Luego tenemos las exoneraciones realizadas –lo que se denomina «el gasto tributario»– donde hay cierta información, pero generalmente hay que acudir al portal web de la DGI. Me pregunto, ¿por qué no está incorporada en este Presupuesto? Creo que alguna información presupuestal está expuesta en el Mensaje, pero no pretendo que se especifique así sino que simplemente se exhiban las cifras presupuestales. Es decir, nos estamos confundiendo en un montón de cosas.

De la misma manera, allá por el año 2010 cuando hablábamos del balance estructural, el Ministro de la época nos decía que de ninguna manera lo iban a hacer. Sin embargo, felizmente, en los últimos dos Mensajes hay un intento de hacer un balance estructural.

¿Qué significa un balance estructural? La posibilidad de administrar los recursos del Estado evitando que el ciclo económico o de algunos insumos, influya en él. Eso supondría tener un Presupuesto en el que, de manera constante, sepamos cuál es el gasto actual y el futuro.

Vamos a entendernos: el balance estructural no es meramente un artilugio técnico o, por lo menos, no lo ha sido en los países que lo han utilizado bien. Vale el ejemplo de Chile –un precursor en el tema–, que no se permitió durante muchos años tener déficit presupuestales y, habida cuenta de la valorización del cobre, logró formar un fondo de US$ 22.000 millones que invirtió en el exterior y que luego utilizaría cuando tuviera necesidades. Así sucedió y hace dos años lo utilizó en la reforma de la previsión social –muy similar a la nuestra de 1996–, así como también lo usará ahora en la reforma educativa.

Quiere decir que el balance estructural que se nos presenta es bienvenido porque aporta más información, pero no es meramente informativo. Se deben tomar decisiones acerca de qué fondo de reserva podemos, de alguna manera, establecer para eventualidades como las que acabamos de ver.

Por lo tanto, quizás estamos muy lejos de lo que un Estado en la actualidad tiene que hacer. Esto no es por falta de capacidad, porque no cabe duda –viendo la fundamentación de esta Rendición de Cuentas– de que no es lo que falta, ya que el proyecto de ley presentado está muy bien fundamentado, explicado y, de alguna manera, la información es creciente y es bienvenido que así sea. Ahora bien, todo esto requiere de una integración.

Otra de las cosas que queríamos saber de la deuda pública es cuáles son los intereses devengados. El devengamiento, en contabilidad, se refiere a los compromisos asumidos que se tendrán que pagar en algún momento. Tampoco tenemos idea de eso y meramente lo trabajamos como si fueran simples flujos financieros. Nos estamos acostumbrando demasiado a manejar los Presupuestos por los simples flujos financieros y a que el país sea valuado por los índi-

ces de las calificadoras de riesgo. No digo que esté mal –bienvenido sea que nos califiquen bien porque nos permite acceder con mayor fluidez a los mercados externos–, pero no seamos autocomplacientes. Esas mismas calificadoras de riesgo que en octubre de 2008 le dieron a Lehman Brothers un supergrado inversor, fueron investigadas en la Unión Europea y están siendo limitadas por probarse que sesgaban información a favor de sus clientes.

Digamos que si bien tenemos que conocer las reglas de juego del mercado financiero, también debemos ser cautos con él porque –¡ojo!– lo que ha sucedido en los últimos años es que ese mercado ha crecido en montos de una manera espectacular y también lo ha hecho en sus servicios y en sus instrumentos.

Como si fuera poco, en los últimos años aparece la política monetaria estadounidense –en el fondo, es la que marca el rumbo de las políticas monetarias del mundo– que con facilidades cuantitativas, o sea, con la facilitación realizada por el Sistema de la Reserva Federal respecto a la economía americana, mantiene prácticamente tasas neutras de interés, es decir, prácticamente de cero. Ojo que esta no es una información menor, porque gracias a esto han venido muchas inversiones debido a que, en los últimos años, no han existido oportunidades de inversión en los países desarrollados.

Entonces, es bienvenida la inversión externa, pero debemos fijar qué grado de volatilidad puede tener. Vemos que ha crecido la inversión y todos nos complacemos de ello, pero la inversión doméstica no ha tenido el crecimiento de la inversión externa y esta nos puede dejar muy vulnerables cuando no venga. Por lo tanto, tenemos que ser cautos.

Es evidente que estas inversiones externas y este flujo financiero proveniente del exterior, no tienen ni punto de comparación. Hemos emitido letras y bonos del Tesoro cercanos al 14 % en dólares, frente al 0 % que da la Reserva Federal. Es un gran negocio –no cabe ninguna duda–, pero nos está costando de US$ 500 millones a US$ 600 millones de intereses del Banco Central y cada dos o tres años tenemos que volver a capitalizarlo.

Hay que mirar todas las circunstancias y todas las modalidades. Nosotros queremos que se vea el universo completo.

Coincidimos con mucho de lo expuesto en el informe económico y nos complacen muchos de los logros, pero los países no terminan en una Administración sino que son entidades permanentes. Entonces, las preguntas deberían ser las siguientes. ¿Cómo se puede sostener este crecimiento? ¿Cuáles son las variables claves para el desarrollo del país, ya no el crecimiento?

Hablamos del desarrollo económico y social y, al hacerlo, nos referimos a una parte de la información económica pero, por supuesto, no a toda. Tenemos que fijarnos cuáles han sido los modelos exitosos.

Por ejemplo, en los últimos 25 años el sudeste asiático es el área de la economía mundial que más ha crecido. ¿Cuál ha sido la fórmula? Si miramos la «fórmula» de lo que ha sido el crecimiento asiático podemos decir que algunas de las variables las hemos cumplido, pero la mayoría no. Una de las claves del desarrollo del sudeste asiático fue asegurar una baja inflación y una tasa de cambio competitiva. De baja inflación no podemos hablar porque en América Latina, después de Argentina y Venezuela, somos los terceros en inflación. En cuanto a las tasas de cambio competitivas, las hemos tenido de a ratos sí, de a ratos no. Evidentemente, su ciclo es muy aleatorio y deberíamos tener mejores fundamentos para lograr una mayor estabilidad en este tema.

¿Qué otro pilar sirvió para el desarrollo del sudeste asiático? La creación de capital humano. Al anunciar esto, meramente nos damos cuenta de lo lejos que estamos: qué lejos estamos con el fracaso educativo que tenemos. No podemos ser pesimistas, pero sí tenemos que enfatizar que se debe alcanzar una educación de calidad. El tema no está en invertir 4 %, 6 % u 8 % –ojalá fuera 10 % o lo que sea–, sino en enfatizar en la formación para que nuestros ciudadanos sean competentes en los sistemas competitivos actuales. Quiere decir que tenemos mucho camino por recorrer en esto. No se trata solo de un tema de justicia social, sino también de fundamento económico.

El otro pilar que le sirvió para desarrollarse al sudeste asiático fue el fijar un límite a la distorsión de precios. Sabemos que tenemos una estructura de precios relativos un poco perversa y parte de esa perversidad –es decir, el costo país tan caro que no nos permite competir– se la debemos, lamentablemente –lo digo con dolor en el alma–, a las empresas públicas, porque los precios claves como la energía y los combustibles, considerando los precios internacionales, nos dejan fuera de competencia.

Ahí volvemos al tema que habíamos planteado al principio: la productividad del sector público. Las empresas públicas deben tener, básicamente, como norte servir a los objetivos para los cuales fueron creadas y respetar sus ecuaciones económicas básicas. Si observamos los últimos años, vemos que hasta el 2007 las empresas pagaban sus impuestos y aportaban, pero a partir de entonces pasaron a ser parte de la política antiinflacionaria y, si bien hoy en día nos llaman la atención las distorsiones de Ancap, también debemos

reconocer que el ente ha tenido que jugar un juego que no era el suyo, es decir, el control de la inflación. Ojo, no digo que no se haga así, sino que simplemente vamos a tratar de darle la mayor viabilidad económica a las empresas y que el Gobierno central haga lo que tiene que hacer con sus propios recursos. Eso tiene mucho que ver con la productividad de un sector público que, como todos conocemos, tiene una estructura muy rígida, pero resulta que ahora lo estamos rigidizando más porque con estos déficits fiscales le estamos quitando la posibilidad de tomar decisiones a quien venga en el futuro. Eso en economía se llama quitar grados de libertad. Los futuros administradores van a tener un gasto rígido cercano al 80 %, pero un 70 % de ese porcentaje está indexado. ¿Cuáles son las posibilidades del próximo administrador? No estoy hablando de colores ni de partidos, sino de cuáles van a ser las posibilidades. Evidentemente, son bastante pocas. De alguna manera, eso nos hace daño a todos porque, en última instancia, la eficiencia global de la economía es la que nos permite tener recursos para hacer lo que queremos, aplicando políticas sociales más focalizadas, con mejores efectos y rendimientos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Disculpe, señor Senador, pero ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el tiempo de que usted dispone.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–18 en 19. **Afirmativa**.

Puede continuar el señor Senador Umansky.

SEÑOR UMANSKY.- Gracias, señor Presidente.

Las políticas de futuro de alguna manera están comprometidas por las decisiones actuales y, evidentemente, no es buena cosa que el administrador del futuro tenga que estar asumiendo un mea culpa por herencias malditas; no se trata de eso, ese no es el juego político sino un juego de recursos, de posibilidades, son las expectativas de desarrollo del país. En estos términos, vemos que las expectativas de desarrollo del país son muy poco factibles si las comparamos con otros ejemplos de desarrollo.

Otro de los pilares de desarrollo son las crecientes tasas de ahorro doméstico en las que el Estado tiene un rol fundamental, en especial a través de un gasto público reducido. Los famosos «tigres» asiáticos se han desarrollado con fuerte intervención del Estado. En Corea del Sur ha intervenido tremendamente, pero lo ha hecho en la regulación y en la promoción de lo que importa y no en aquellos gastos superfluos.

De manera que tuvieron una gran intervención del Estado, pero con un gasto reducido. A ese equilibrio es al que tenemos que llegar en este país. No estoy pretendiendo abatir el gasto; digo, simple y llanamente, que hay que buscar un equilibrio en el cual se atiendan todas nuestras necesidades sin que el exceso de gasto que se registra atente contra el desarrollo a mediano y largo plazo.

Otro pilar en el que se han basado los países del sureste asiático son estrategias realistas de inserción internacional. Estoy hablando de acuerdos comerciales. Cuando quise averiguar los antecedentes de todo esto, entré a la página web de la Asean –Asociación de Naciones del Sudeste Asiático– y lo que me llamó la atención es que busqué y busqué el acta constitutiva y el estatuto y no los encontré; no tienen un estatuto, un compromiso mutuo, pero se cumple. Sin embargo, es el área de desarrollo económico más grande del mundo. No tiene rigideces y justamente por eso los países pueden cooperar entre sí. Comparemos esa situación con la nuestra y pensemos en las quejas que podríamos haber planteado dentro del Mercosur y que no hicimos porque no tenemos un tribunal judicial que dirima las causas o porque los países grandes del Mercosur no nos dan bolilla. No hemos podido transar en nada y seguimos cautivos mientras se está haciendo la alianza del Atlántico Norte, la alianza del Pacífico y el sudeste asiático se está reforzando con todos estos hechos. Este es el lenguaje del mundo actual, es el lenguaje de la competitividad sistémica y de cómo tenemos que llegar al mundo. Evidentemente, todos los cambios tecnológicos nos han llevado a que nuestro escenario de base ya no sea el país sino el plano internacional. No en vano estamos lidiando o hemos tenido que lidiar con las regulaciones financieras que nos impuso la OCDE; bienvenido sea, el país lo hizo, lo hizo muy bien, y ahora tiene un sistema bancario muy sólido. También tuvimos que atender algún requerimiento de un país hermano en la OCDE y firmar convenios por los paraísos fiscales; eso es parte de las reglas de juego.

Ahora, ¿cómo puede ser que el Gobierno Central de este país solo cumpla con una de las treinta y dos normas internacionales de contabilidad pública? Entonces, lo que uno se pregunta en el estado actual, cuando hablamos de déficit fiscal, es si nos estamos refiriendo al 3,5 %, al 3 %, al 4 %, ¿o hay un medio punto porcentual o un 1 % más por no estar registrando esto y por no cumplir con los requerimientos básicos que el mundo moderno exige? Nosotros mismos nos estamos creando una base de incertidumbre, una especie de Mar de los Sargazos, porque no estamos haciendo el esfuerzo necesario en ese sentido, más allá de que se reconoce que se han hecho cosas muy buenas, pero todavía falta y falta mucho. No es hora de caer en la autocomplacencia. No se trata de mirarnos el ombligo sino de ver las reglas de juego del escenario internacional y cómo tenemos que adecuarlo.

También impacta mucho el hecho de que nuestras exportaciones tengan un 70 % de materias primas. Tenemos que diversificar nuestra producción y eso no viene solo por el lado de la materia prima sino también por la capacitación y adaptación tecnológica y por hacer el seguimiento tecnológico. ¿Cuántos países chicos, como por ejemplo Corea o Israel, tienen la mejor tasa de innovación? Cualquiera de ellos tiene más que América Latina en su conjunto. Por ahí va la cosa, por ahí tenemos que estar encarando y pavimentando el camino.

Por otro lado, podemos ver que en América Latina también tenemos buenos ejemplos. Vemos especialmente que los países de la Alianza del Pacífico han crecido mucho, a la par nuestra, y nosotros, felizmente, también estamos entre los primeros. Sin embargo, no estamos primeros en la inflación ni en la carga de la deuda pública; en este último caso estamos muy lejos del veintipico que tiene Perú y lejos de la carga de Chile. Entonces, me pregunto si no estaremos viviendo un autoengaño al decir que importa poco el déficit y que lo que importa es el financiamiento. Es cierto que desde el punto de vista financiero eso es así, pero desde el punto de vista económico estamos quitando recursos al sector privado. Por eso entiendo que debe haber un replanteo de estos temas y hay que ver qué ha pasado con el presupuesto en sí. Por ejemplo, al analizar uno de los cuadros del planillado que se nos envió me asombró mucho ver que el 26,5 % refiere a servicios públicos y el 1,47 % a la administración de Justicia. Creo que estamos bastante desproporcionados porque, si queremos un país transparente, los organismos de contralor, como el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o el Poder Judicial, deben tener otro tratamiento. ¿Qué hemos hecho con las tantas observaciones que nos hace llegar el Tribunal de Cuentas? Mueren en los cajones porque ni siquiera hemos creado una comisión para tratar las más importantes. Tenemos un cuasipoder del Estado actuando eficientemente, pero no lo respaldamos, a pesar de que es nuestra responsabilidad.

¿Cómo podemos hacer para colaborar con el Poder Ejecutivo en la ejecución del Presupuesto? Tendríamos que crear comisiones evaluadoras del presupuesto para realizar un intercambio de información y no tratar de liquidar las Rendiciones de Cuentas en 15 o 20 días, lo que es imposible. La asimetría de información que existe entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se profundiza cada vez más. Yo he estado en el tema y no me impresiona; si bien acá llegan muchos tomos –muchos muy buenos–, algunos son irrelevantes y, además, falta información. ¿Qué hemos hecho para conformar una comisión conjunta del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para determinar cuál es la información que viene? No me refiero a los datos, sino a la información, que son datos estructurados con sentido. Es decir que debemos formar, junto al Poder Ejecutivo, una comisión para establecer las reglas de juego.

A su vez, debemos adoptar las mejores prácticas presupuestarias. Tanto los miembros de la OECD como algunos países latinoamericanos informan trimestralmente al Parlamento sobre la marcha del presupuesto porque, de no ser así, sucede lo que nosotros estamos haciendo: un análisis *post mortem* que va a tener poco impacto. En cambio, si trimestral o cuatrimestralmente se reúnen delegados del Poder Ejecutivo con el Parlamento y nos muestran cómo va la ejecución, ambas partes podremos estar influyendo buenamente para que la ejecución se dé de mejor manera.

Dentro de los pilares del desarrollo económico también está el tema de la institucionalidad que creo que, en muchos casos, estamos perdiendo porque no se les da suficiente importancia a algunas regulaciones a las que debemos atenernos ya que forman parte del juego democrático: por ejemplo, las garantías. Hoy mismo se pretende votar un refuerzo de rubros a pesar de que el artículo 229 de la Constitución de la República no lo permite en año electoral, y como este ejemplo hay muchos más.

En la comparecencia ante la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda me llamó la atención el caso del Mides, que tiene el 99 % de su crédito en gastos de funcionamiento, lo que es un porcentaje estratosférico. No sé si se trata de un Estado paralelo o del Estado en las sombras. Cuando pedimos explicación nos dijeron que el Mides se maneja así habida cuenta de que prácticamente quienes realizan la ejecución son las organizaciones no gubernamentales. Podríamos decir que es casi un Ministerio tercerizado. Hablamos de organizaciones no gubernamentales de cuyos objetivos no tenemos reglamentación, no conocemos su patrimonio ni hacen rendiciones de cuentas; sin embargo, el 99,5 % del gasto del Mides –hablamos de US$ 185 millones– va para ahí, lo que muestra que estamos perdiendo institucionalidad.

El otro tema es lo que el señor Presidente de la República llamó «el Estado paralelo». En los tomos que se nos han enviado tenemos información sobre alguna de esas personas públicas que cuentan con financiamiento estatal, pero no sabemos cuántas son porque se hablaba de 71, pero también de 85. Podemos estar de acuerdo con la creación de esas personas de derecho público regidas por el derecho privado para facilitar la gestión; hasta ahí estamos de acuerdo, pero hace años que existen y ¿qué pasa? Por ejemplo, Ancap tiene 21, de las cuales no sabemos nada. Algunas de ellas son sociedades anónimas de primera generación, otras de segunda y otras de tercera. Una crea a la otra y esta, a otra, pero en el Parlamento ¿qué sabemos de eso? Estamos hablando de fondos públicos; una de nuestras responsabilidades es el control, y no sabemos nada. Lo

malo es que tampoco lo estamos demandando. Evidentemente, ese estado paralelo o estado en las sombras debe ser regulado. Me pregunto qué cuesta formar una superintendencia que determine que todas esas entidades tengan que presentar estados de rendimientos; si son de enfoque público, deberán presentar programas y, si son de enfoque privado, planes de negocio. Alguien tiene que coordinarlas, sea una superintendencia u otra persona pública no estatal. Alguien se debe hacer responsable de venir al Parlamento y decirnos qué rendimiento tuvieron esas múltiples entidades, que prácticamente desconocemos.

Finalmente, otra de las cosas que creo que no ayudó en este período fue tener una política procíclica, es decir, gastar porque crecimos y no tener fondos de reserva ni prever que se vienen tiempos duros, como ya ha sido manifestado por el propio partido de Gobierno. Sabiendo que siempre han existido ciclos económicos, no hicimos nada para tener reservas y, como ha hecho Chile, formas de financiar la previsión social y la reforma educativa. Chile llegó a ser un país de la OECD porque hizo estas cosas. Le llevó diez años llegar a ser miembro de la OECD porque tuvo que cumplir con los requisitos de presentaciones contables, buenas prácticas presupuestarias, transparencia, designación de funcionarios de carrera, etcétera. Los primeros diez años de este siglo Chile se preparó para ser miembro de la OECD y ahora tiene acuerdos comerciales con más de 100 países. No hablamos del sudeste asiático, donde hay otras culturas –simplemente hoy las trajimos como ejemplo–, sino de países latinoamericanos, como Perú o Panamá. Estos son países que crecen y que, de alguna manera, se manejan en el plano internacional conociendo y respetando las reglas, es decir, tratando de tener estados más actualizados en los que se estime adecuadamente la productividad. Ya no solo se trata de un deber con la ciudadanía, sino también de una necesidad del proceso económico de cada país para poder jugar bien con las reglas del escenario moderno.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general el proyecto de ley.

(Se vota).

–16 en 25. **Afirmativa**.

SEÑOR TAJAM.- Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR TAJAM.- Brevemente, señor Presidente, queremos decir que votamos afirmativamente esta Rendición de Cuentas. Si bien se vota con déficit, es difícil encontrar una Rendición de Cuentas que no se haya votado con déficit. Si nos remontamos hasta el año 1986, solamente encontramos dos casos.

Para nosotros este es un déficit muy particular. Los déficits son una opción de política económica para que no sean los que menos tienen los que financien al Estado y, fundamentalmente, para que se redistribuya hacia ellos. Es una opción de política económica para construir una situación diferente, pero además hay que tener en cuenta que existe una situación económico–financiera sólida, con una contracara, lo que también es un avance muy sólido, como se ha dicho aquí, en torno a la deuda neta.

Por estas cuestiones y algunas más que me hubiera gustado mencionar es que hemos votado afirmativamente, señor Presidente.

SEÑOR VIERA.- Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR VIERA.- Sin duda, en una Rendición de Cuentas hay mucho para analizar, para observar. En definitiva, en la comparación con el Presupuesto Nacional Quinquenal, en este caso del año 2010, uno puede tener una idea muy clara acerca de cuál era el plan de Gobierno, de cuáles eran las intenciones, lo programado, lo presupuestado, lo que presuponía el Gobierno que iba a ocurrir, a lo que se comprometía, y qué pudo alcanzar. Si la ciudadanía pudiera tener conocimiento y capacidad de análisis acerca de estas cosas, podría tener una clara noción del grado de éxito y de logro con relación a lo que se había comprometido el Gobierno al iniciar el quinquenio.

Realmente, el déficit es uno de los temas que más nos alarman y lo que nos lleva a votar negativamente esta Rendición de Cuentas, la última de este Gobierno. Si bien se puede decir que siempre hubo déficit, se trata de uno histórico. El 2,4 % del PBI que arroja esta Rendición de Cuentas del año 2013 –que hoy seguramente estará en mucho más y tal vez supere el 3 %–, en un PBI que ha crecido enormemente es un déficit –se puede calcular en unos US$ 1.800 millones– demasiado importante. No es poca cosa lo que se podría hacer con US$ 1.800 millones, e incluso con la mitad, por ejemplo. Podríamos entrar a comparar cuántas cosas se podrían resolver en materia de inversiones. Justamente, lo que llama más la atención es que acá lo que ha crecido es el gasto rígido, no las inversiones. Estas han bajado del 9 % en los albores del 2011 al 7 %, y realmente eso es lo alarmante. Hay un desvío muy importante de lo que se había comprometido el Gobierno con relación a lo que era su meta. Para el año 2010 se había dicho que el déficit sería del 1,2 %; para el

2011, del 1,1 %; para el 2012, del 1 %; para el 2013, del 0,9 %, y para el 2014, del 0,8 %. Evidentemente, le erraron bastante. Además, en momentos en que la economía empieza a tener algunos signos de desaceleración, en momentos en que algunas luces amarillas se prenden en la región, cuando uno de los principales factores de inversión en el país, como es la baja de los intereses, empieza a cambiar, eso nos preocupa mucho, y en ese sentido llamamos la atención.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- En discusión particular.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Pido la palabra por una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Solicito que se suprima la lectura de los artículos y se voten uno por uno. Seguramente los artículos 2.º y 3.º van a requerir alguna intervención y me gustaría hacer algunas aclaraciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción formulada por el señor Senador Martínez.

(Se vota).

–19 en 26. **Afirmativa**.

En consideración el artículo 1.º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–16 en 26. **Afirmativa**.

En consideración el artículo 2.º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–16 en 26. **Afirmativa**.

En consideración el artículo 3.º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–16 en 26. **Afirmativa**.

Queda aprobado el proyecto de ley, que retornará a la Cámara de Representantes para que se pronuncie sobre las modificaciones introducidas en el Senado.

(No se publica el texto del proyecto de ley aprobado por ser igual al considerado).

17) LEVANTAMIENTO DE LA SESIÓN

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la sesión.

(Así se hace, a la hora 13 y 52 minutos, presidiendo el señor **Danilo Astori** y estando presentes los señores Senadores **Agazzi**, **Amorín**, **Antognazza**, **Brenta**, **Chiruchi**, **Conde**, **Echeverría**, **Gallicchio**, **Gallinal**, **Gallo Imperiale**, **Gandini**, **Heber**, **Lescano**, **Martínez**, **Moreira (Carlos)**, **Moreira (Constanza)**, **Pasquet**, **Penadés**, **Pintos**, **Rondeau**, **Rosadilla**, **Tajam**, **Topolansky**, **Umansky** y **Viera**).

DANILO ASTORI
Presidente

Hugo Rodríguez Filippini
Secretario

Gustavo Sánchez Piñeiro
Secretario

Adriana Carissimi Canzani
Directora General del Cuerpo de Taquígrafos

Corrección y Control
División Diario de Sesiones del Senado

Diseño e Impresión
División Imprenta del Senado